

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPG
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**(IN)EFICÁCIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE
CONSTITUCIONALIDADE DO ATO MUNICIPAL
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

JEAN CARLOS MENEGAZ BITENCOURT

Passo Fundo-RS, março de 2016.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**(IN)EFICÁCIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE
CONSTITUCIONALIDADE DO ATO MUNICIPAL
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

JEAN CARLOS MENEGAZ BITENCOURT

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Acadêmico em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Janaína Rigo Santin

Passo Fundo-RS, março de 2016.

*Aprender é a única coisa de que a mente
nunca se cansa, nunca tem medo e
nunca se arrepende.*

Leonardo da Vinci

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela proteção nesta caminhada.

Aos meus pais Voltaire Bitencourt e Carmem Menegaz, pelos ensinamentos de princípios de caráter e retidão que culminaram no momento de conquista do presente título. Ao meu irmão Voltaire Bitencourt Junior, pelo apoio.

A meus avós Eduardo Bitencourt, Neuza Lacerda Bitencourt e Avelino Menegaz (*in memoriam*) e à minha avó Lucia Morello Menegaz.

À professora Janaína Rigo Santin, grande incentivadora, mais do que um orientadora, uma mestre que honra a academia rio-grandense e a atividade docente. Tenho plena convicção de que o trabalho científico que produzi jamais seria o mesmo se não fosse o seu característico apoio à liberdade de pensamento, disponibilidade, sapiência, dedicação, incentivo e grandiosa contribuição à concretização desta dissertação.

Aos professores do curso de Mestrado que ministraram e transmitiram seus ensinamentos, em especial ao professor Ilton Noberto Robl Filho, grande colaborador desta pesquisa, entusiasta e incentivador.

Meus agradecimentos também aos professores Giovani da Silva Corralo e Ricardo Hermany, pela honra que tive de tê-los como avaliadores na banca de qualificação da dissertação. Suas interessantes considerações e pertinentes críticas foram todas consideradas e, sem dúvida, contribuíram para melhora considerável dos argumentos apresentados.

Também, aos queridos colegas e recentes amigos e companheiros nessa dura, árdua, mas compensadora caminhada de Mestrado.

Aos colegas de Procuradoria Jurídica do Município de Lagoa Vermelha/RS, Rodrigo Correa e Vicente Durigon, pelo suporte e amizade. Aos colegas e amigos Gladimir Antonio Casarin e Sergio Menegaz, pelos ensinamentos. A minha prima Bruna Berthier Menegaz pela colaboração nas correções.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Universidade de Passo Fundo, pelo fundamental apoio financeiro.

A todos que fizeram parte desta caminhada, direta ou indiretamente, contribuindo para a minha formação profissional, como cidadão e como ser humano, meu muito obrigado!

DEDICATÓRIA

À minha esposa Luciane Ignacio Bitencourt, pelo amor, pelo incentivo e pela compreensão.

A meu filho Eduardo Ignacio Bitencourt pela alegria de todos os dias.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo-RS, 17 de março de 2016.

Jean Carlos Menegaz Bitencourt
Mestrando



ppgDIREITO
Programa de Pós-Graduação em Direito
Faculdade de Direito - FD

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

**“(IN)EFICÁCIA DO CONTROLE CONCENTRADO DE
CONSTITUCIONALIDADE DO ATO MUNICIPAL NO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL”.**

Elaborada por

Jean Carlos Menegaz Bitencourt

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Direito.


Aprovada em: 17/03/2016
Pela Comissão Examinadora



Dra. Jahaina Rigo Santin
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador



Dr. Ricardo Hermany
FD/UNISC



Dr. Giovanni da Silva Corralo
FD/UPF

Dra. Adriana Fasolo Pilati Scheleder
Coordenadora Adjunta PPGDireito

Me. Rogerio da Silva
Diretor FD

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF	Constituição Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

ROL DE CATEGORIAS

Federalismo: é a instituição de uma União sólida a qual tem a máxima significação para a paz e para a liberdade dos estados-membros, como uma barreira contra facções e insurreições internas¹. Por sua natureza, o federalismo deve ser republicano no sentido original da república, um sistema de governo federal deve pertencer ao seu público, requerendo a participação deste. Deve haver a ligação do federalismo e do governo popular democrático².

Município: “Não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vigente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal”³. Trata-se de ente público federado com autonomia.

Competência: “entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos. A competência envolve, por conseguinte, a atribuição de determinadas tarefas bem como os meios de acção (poderes) necessários para a sua prossecução. Além disso, a competência delimita o quadro jurídico de actuação de uma unidade organizada relativamente a outra”⁴.

Autonomia: “é a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), para compor o

¹ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell Editores, 2010. p. 69.

² ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991. p. 107-108.

³ BARBOSA, Rui (s.d) apud PAUPERIO, Antônio Machado. **Teoria Geral do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971. p. 40.

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000. p. 543.

seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”⁵.

Controle de Constitucionalidade: configura-se como garantia de supremacia dos direitos fundamentais previstos na Constituição, bem como traz limites ao poder do Estado, o que torna possível o processo democrático em um Estado de Direito, pois as normas devem estar em harmonia com a Constituição⁶.

Inconstitucionalidade: conceituada como a desconformidade do ato normativo (inconstitucionalidade material) ou do seu processo de elaboração (inconstitucionalidade formal) com qualquer preceito ou princípio previsto na Constituição Federal⁷.

Preceito fundamental: é aquilo que existe de mais respeitado e valioso no sistema jurídico. Não é a violação a qualquer norma formalmente constitucional que poderá ensejar a ADPF, mas, sim, àquela que se choca com os preceitos maiores da Constituição Federal, os quais, por não terem sido previstos na Carta Política, demandarão um trabalho doutrinário e jurisprudencial⁸.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 85.

⁶ Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 300-306.

⁷ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30.

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30:69-77, jan./mar. 2000. p. 69-70.

SUMÁRIO

RESUMO	13
RESUMEN	14
INTRODUÇÃO	15
1 ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA: AUTONOMIA MUNICIPAL..	20
1.1 Fundamentos do Estado Federal.....	21
1.2 Federalismo no Brasil.....	32
1.3 A Repartição de competências na Constituição Federal de 1988.....	40
1.4 Autonomias municipais: política, administrativa, financeira e normativa..	42
1.4.1 Autonomia normativa do Município	46
1.4.1.1 Lei Orgânica Municipal e seu papel para a formação das normas municipais.....	47
1.4.1.2 A importância do interesse local.....	50
2 LIMITES A AUTONOMIA MUNICIPAL: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA	56
2.1 Função Judicial na perspectiva de Ronald Dworkin.....	58
2.1.1 Argumentos de princípios e julgador Hércules	58
2.1.2 Os juízes, o Estado de Direito e fórum do princípio.....	61
2.1.3 Direito como integridade.....	63
2.1.4 A leitura moral da Constituição.....	67
2.1.5 Unidade de valor.....	70
2.2 Legislatura e desacordos morais razoáveis: Jeremy Waldron.....	73
2.3 A legitimidade da jurisdição constitucional na concepção de Jürgen Habermas.....	82

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS MUNICIPAIS	
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	94
3.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.....	99
3.2 A ADPF como mecanismo de controle do ato municipal	105
3.3 Origem: Direito comparado.....	108
3.4 Objeto.....	110
3.5 Pressupostos de cabimento.....	115
3.5.1 Descumprimento de preceito fundamental.....	115
3.5.2 Inexistência de outro meio idôneo: subsidiariedade.....	120
3.5.3 Relevância da controvérsia constitucional	123
3.6 Legitimados.....	125
3.7 Efeitos.....	131
3.8 Análise dos ADPFs perante o Supremo Tribunal Federal.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	144
ANEXO – DADOS COLETADOS NA PESQUISA EMPÍRICA.....	152

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia, a qual busca uma formação ligada aos fundamentos da jurisdição constitucional, bem como ao papel do Estado no atravessamento que o direito público faz nos direitos privados, também sob o prisma de uma teoria dos direitos fundamentais. A pesquisa tem os seguintes objetivos: a) compreender a estrutura federativa brasileira, dando ênfase à autonomia municipal; b) analisar os limites da autonomia municipal, ou seja, a jurisdição constitucional democrática, nas teorias filosóficas de Ronald Dworkin, Jeremy Waldron e Jürgen Habermas; e, c) finalmente compreender o controle de constitucionalidade dos atos municipais perante o Supremo Tribunal Federal através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. O objetivo científico da pesquisa desenvolvida foi analisar o controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal no âmbito do direito municipal, o qual é efetivado por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com base em pesquisa empírica. A problemática do presente trabalho está concentrada na verificação da (in)eficácia como mecanismo de controle na violação de preceitos fundamentais (ADPF), no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal perante o STF. Dessa forma, a contribuição da presente pesquisa será no sentido de demonstrar as principais particularidades da ADPF como instituto de controle concentrado de constitucionalidade do direito municipal, o como ele está sendo aplicado no Brasil. Adota-se o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados, o método cartesiano; e o relatório dos resultados é composto na base lógica indutiva. O estudo também possibilitou a coleta dos dados na pesquisa quantitativa e qualitativa efetivada na totalidade de arguições de descumprimento de preceito fundamental propostas desde sua criação em dezembro de 1999 até novembro de 2015, relativamente ao ato municipal, em seis categorias. Justifica-se a grande relevância da temática da pesquisa pela pertinência jurídica na atualidade da jurisdição constitucional, principalmente no tocante ao controle de constitucionalidade. Com base nos resultados obtidos na pesquisa, conclui-se que, em face dos inúmeros filtros existentes na Lei Federal nº 9.882/1999, o instituto é ineficaz para a efetivação do controle constitucional dos atos municipais perante o STF.

Palavras-chaves: Controle de Constitucionalidade. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ato Municipal.

RESUMEN

Este trabajo se inserta en la línea de investigación de la jurisdicción constitucional y la democracia, que busca una formación relacionada con los fundamentos de la jurisdicción constitucional, y el papel del Estado en cruzar el público está en los derechos privados, también desde la perspectiva de una teoría los derechos fundamentales. La investigación tiene los siguientes objetivos: a) la comprensión de la estructura federativa de Brasil, haciendo hincapié en la autonomía municipal; b) analizar los límites de la autonomía municipal, es decir, la jurisdicción constitucional democrático, las teorías filosóficas de Ronald Dworkin, Jeremy Waldron y Jürgen Habermas; y c) finalmente deducir la revisión judicial de los actos municipales ante el Tribunal Supremo a través de la acusación de violación del precepto fundamental. El objetivo de la investigación científica fue desarrollado para analizar la constitucionalidad de control concentrado en el Tribunal Supremo en virtud de la ley municipal, que se efectúa por medio de acusación de infracción de precepto fundamental, basado en la investigación empírica. El problema de este trabajo se centra en la verificación de la eficacia (en) como mecanismo de control en violación de los principios fundamentales (ADPF), con respecto al control concentrado de constitucionalidad del acto municipal ante el Tribunal Supremo. Por lo tanto, la contribución de esta investigación es demostrar las características principales de la ADPF tan concentrada constitucionalidad instituto de control de la legislación interna, ya que se está aplicando en Brasil. Adoptar el método inductivo en la fase de investigación; la etapa de procesamiento de datos, el método cartesiano; y el informe de los resultados consiste en la base de la lógica inductiva. El estudio también ha permitido recoger los datos de la investigación cuantitativa y cualitativa llevada a cabo en todo el precepto de incumplimiento de las recitaciones diaria graduadas propuestas fundamentales desde su creación en diciembre de 1999 hasta noviembre de 2015, en relación con el acto municipal en seis categorías. Se justifica la gran importancia que el tema de la búsqueda de relevancia legal en la jurisdicción constitucional de hoy, especialmente en lo que se refiere a la revisión judicial. Sobre la base de los resultados obtenidos en la investigación, se concluye que, dados los numerosos filtros existentes en la Ley Federal nº 9.882/1999, el instituto es ineficaz para la realización del control constitucional de los actos municipales ante el Tribunal Supremo.

Palabras clave: La revisión judicial. Acusación de infracción de precepto fundamental. Ley Municipal.

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de Mestrado tem como objeto proceder à análise do controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal perante o Supremo Tribunal Federal.

O objetivo institucional da investigação é a obtenção do título de Mestre em Direito pelo curso de Mestrado em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGDireito) da Universidade de Passo Fundo.

O objetivo geral, por sua vez, consiste em analisar a legislação, a doutrina e a jurisprudência no que tange ao controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal, perante o Supremo Tribunal Federal, a fim de verificar a sua (in)eficácia como mecanismo de controle, bem como de dirimir as peculiaridades do recente mecanismo regulamentado pela Lei Federal nº 9.882/1999.

A dissertação tem por objetivo científico realizar, de forma empírica, pesquisa acerca das decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de verificar a eficiência/eficácia ou não do mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito municipal.

Curial ressaltar que a delimitação do tema proposto na pesquisa refere-se ao controle de constitucionalidade, com base na ideia de supremacia da Constituição sobre o ordenamento jurídico, e, também, à rigidez constitucional e à proteção dos direitos fundamentais.

O controle de constitucionalidade configura-se como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também elementos de sua legitimação, o que torna possível o processo democrático em um Estado de Direito. Dita matéria tem gerado inúmeras controvérsias, em todas as suas peculiaridades.

A Constituição de 1988, em seu artigo 1º, consagra o sistema federativo *in verbis*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. No mesmo sentido, o artigo 18 disciplina que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

É relevante destacar a importância do ente da federação “Município” dentro da organização político-administrativa, decorrência do fato de a Carta Magna tê-lo consagrado como entidade federativa indispensável ao sistema federativo brasileiro, garantindo-lhe plena autonomia. A autonomia proporciona à Administração Municipal capacidade de gerir os seus próprios interesses, destacando-se, entre eles, a competência para criar leis dentro de sua área de atuação, as quais, por muitas vezes, influenciam todo o cenário nacional.

Assim, não resta dúvida quanto à importância do controle das normas jurídicas promulgadas e publicadas pelo ente municipal. Controlar a constitucionalidade das leis e atos normativos editados pelo Município significa verificar a sua adequação e compatibilidade com a Constituição Federal, com o propósito de verificar seus requisitos formais e materiais. Não restam dúvidas de que as competências fixadas no federalismo brasileiro devem ser respeitadas, ou seja, devem observar os limites atribuídos no texto constitucional, sob pena de sofrerem o controle e serem declaradas inconstitucionais.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como elemento norteador a busca da resposta para a seguinte problemática: a jurisdição constitucional, através do controle concentrado de constitucionalidade dos atos municipais, perante o Supremo Tribunal Federal, tem resultados eficazes?

Para a pesquisa, foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) Hipótese nº 1 - O controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos municipais perante o Supremo Tribunal Federal, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, é eficaz, ou seja, é apto para garantir o controle de constitucionalidade.

b) Hipótese nº 2 - O controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos municipais perante o Supremo Tribunal Federal, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, é ineficaz, ou seja, é inapto para garantir o controle de constitucionalidade.

Após a análise, em qualquer resultado da pesquisa (eficaz ou ineficaz), serão verificadas as condicionantes que beneficiam ou prejudicam dito controle concentrado.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no primeiro capítulo, intitulado de “Estrutura federativa brasileira: autonomia municipal”, tecendo observações acerca das características do princípio federativo, do federalismo no Brasil, da repartição de competências na CF/1988 e da autonomia municipal, dando enfoque à autonomia normativa. Cabe referir que não há hierarquia entre as leis emanadas da União, dos Estados-membros e dos Municípios, tudo se resume a uma questão de competência, de atuação dentro da respectiva órbita de atribuições, questões a serem dirimidas de acordo com os artigos 21 a 31 da Carta Magna.

No segundo capítulo, “Limites à autonomia municipal: jurisdição constitucional”, são colocados em pauta os principais argumentos das teorias filosóficas apresentadas por Ronald Dworkin, Jermy Waldron e Jürgen Habermas sobre a jurisdição constitucional, a qual é limitadora da autonomia municipal.

Nesse contexto, a pesquisa tem como marco teórico a relação do pensamento de Ronald Dworkin no que se refere ao controle concentrado de constitucionalidade da lei municipal. Ressalva-se que o conjunto de sua obra apresenta não só uma teoria do Direito, mas da decisão judicial, ou seja, da jurisdição constitucional, o que contribuiu significativamente com o desenvolvimento deste estudo. Ronald Dworkin foi um jurista precursor da defesa dos direitos fundamentais, os quais devem ser observados em todas as esferas federativas.

No terceiro capítulo, intitulado de “Controle de constitucionalidade dos atos municipais no Supremo Tribunal Federal”, procede-se à minuciosa análise do controle de constitucionalidade dos atos do direito municipal perante o STF, com especial atenção à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e às suas peculiaridades.

Além do estudo doutrinário sobre esse relevante instituto de controle, no último capítulo também é apresentada uma pesquisa empírica quantitativa⁹, no que concerne a parâmetros de percentuais, e qualitativa¹⁰, buscando identificar as

⁹ Quantidade representa tudo aquilo que pode ser medido, o mensurável. Assim, os objetos (fenômenos) devem ser observados, medidos e descritos. MEZZARROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 109-110.

¹⁰ Qualidade é uma propriedade de ideias, coisas e pessoas que permite que sejam diferenciadas entre si de acordo com sua natureza. O objeto da pesquisa vai ser ponderar sobre o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado e (re)interpretado. MEZZARROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**, 2009. p. 110-111.

naturezas das ADPFs que têm por objeto o ato municipal¹¹.

A pesquisa abrangerá a análise da totalidade das decisões do Supremo Tribunal Federal relativas às ADPFs no período de 3 de dezembro de 1999 a 30 de novembro de 2015. O número encontrado foi de 63 ADPFs que têm como objeto questionar a constitucionalidade de atos municipais¹². A pesquisa qualitativa e quantitativa realizada nas ADPFs buscou analisar as seguintes categorias¹³: a) requerentes; b) município que realizou o ato questionado; c) espécie de ato municipal questionado; d) preceitos fundamentais invocados; e) ramo do Direito; f) fase do processo (subcategorias: decisão precedente; decisão parcialmente precedente; decisão improcedente; não conhecidas; aguardando julgamento); e g) tempo de tramitação tanto das já julgadas quanto das pendentes de apreciação.

O método a ser utilizado na fase de investigação será o indutivo; na fase de tratamento dos dados, será o cartesiano; e, a partir do resultado das análises, no relatório da pesquisa, o método indutivo¹⁴.

No que concerne à indicação das principais categorias utilizadas, estas são grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial ou no próprio desenvolvimento da pesquisa, em notas de rodapé explicativa ou no corpo do texto, sempre ameadadas com o sentido

¹¹ Segundo Maria Cecília de Souza Minayo: “A Diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”. MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 22.

¹² A base de dados para análise empírica é formada por 63 ADPFs relativamente a normas Municipais, informações disponibilizadas pelo STF em seu sítio eletrônico “Processos ADI, ADC, ADO e ADPF” (<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>). Além da pesquisa diretamente no site do STF, também foi formulada pedido a Central do Cidadão, a qual respondeu através de e-mail, em 06 de novembro de 2015, com planilha elaborada pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF, contendo todas as ADPFs, que tenham como objeto ato normativo municipal. O anexo ao presente trabalho consta uma síntese de cada uma das ADPFs de âmbito municipal.

¹³ “A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso”. GOMES, Romeu. **Análise de dados em Pesquisa Qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 70.

¹⁴ Os fundamentos metodológicos a serem empregados no produto científico final, são os constantes de: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

do trabalho. O rol de categorias básicas é composto por federalismo, município, competência, autonomia, controle de constitucionalidade, inconstitucionalidade e preceito fundamental.

Dessa forma, faz-se evidente a validade e a importância do tema proposto na presente dissertação para análise científica, eis que a investigação pode resultar na apresentação de contribuições inovadoras à comunidade científico-jurídica sobre tão importante assunto.

CAPÍTULO 1

ESTRUTURA FEDERATIVA BRASILEIRA: AUTONOMIA MUNICIPAL

No presente capítulo, pretende-se analisar o pacto federativo, a autonomia municipal e a importância do Município para a efetividade das políticas públicas, principalmente no que tange à autonomia legislativa.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 proclama que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além disso, o artigo 18 do diploma constitucional refere expressamente que “a organização política administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Portanto, sobre um mesmo território e sobre a mesma população incidem várias ordens estatais, que constituem várias ordens governamentais, ou seja, o poder não fica concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas se reparte entre os entes coletivos que a compõe¹⁵.

Portanto, esta pesquisa tem como escopo demonstrar que o Município integra a ordem administrativa e política brasileira, tendo reconhecida a sua autonomia.

É necessário salientar que, no Brasil, a inconstitucionalidade assume uma dimensão superlativa, na medida em que a Carta Magna traz um arcabouço de artigos de natureza regimental, regulando de modo minucioso o processo legislativo. Assim, a distribuição de competências, principalmente a legislativa, entre os entes integrantes da Federação, torna a problemática ainda mais relevante¹⁶.

Nesse cenário é que se faz relevante a análise do pacto federativo e seus princípios, bem como do princípio da subsidiariedade para a resolução de conflitos de competência, com vistas a aprofundar o estudo do controle de constitucionalidade em âmbito municipal.

¹⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 53.

¹⁶ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 33.

1.1 Fundamentos do Estado Federal

Daniel J. Elazar destaca que o federalismo, a proteção dos direitos individuais e a ideia de sociedade civil são as invenções mais importantes do governo democrático moderno. O federalismo é muito mais do que relações intergovernamentais, sendo que a teoria política da democracia Federal é o caminho da democracia e da constitucionalização da parceria e da partilha do poder em uma base não centralizada por intermédio de discussão e deliberação¹⁷.

Antes de estudar o no federalismo brasileiro, é imprescindível proceder à análise de sua origem, eis que o sistema teve como propugnador da reforma Rui Barbosa, frequentador da escola constitucional dos Estados Unidos¹⁸. Nesse sentido, pertinente rememorar que o moderno Estado federal nasceu com a constituição dos Estados Unidos da América, no ano de 1787¹⁹.

A Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787, teve como origem teórica as publicações atribuídas a James Mason, Alexandre Hamilton e John Jay, na obra *O Federalista*, cujos artigos eram publicados utilizando-se o pseudônimo “Publius”, todos em defesa da criação de uma Federação.

Um dos principais fundamentos do federalismo é a instituição de “uma União sólida” a qual terá “a máxima significação para a paz e para a liberdade dos estados-membros, como uma barreira contra facções e insurreições internas.”²⁰ O objetivo seria que a União buscasse a paz externa e também pudesse atuar restritivamente, ou seja, reprimindo facções e insurreições internas.

¹⁷ ELAZAR, Daniel J. Federalism, Diversity, and Rigts. In: KATZ, Ellis e TARR, G. Alan. **Federalism and Rights**. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1996, p. 01. Já para Celso Bastos, o federalismo é uma das vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional, a ponto de serem subtraídos da possibilidade de serem suprimido ou alterado até mesmo por Emenda Constitucional. Destacando que a Federação tornou-se, por excelência, a forma de organização de Estado democrático. BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**. São Paulo: Italo-Latino-Americana Palma, 1986. p. 07-08.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 85.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 252. Zimmermann destaca tal ponto: “O federalismo, este sim, é o grande legado da Constituição de 1787. Representa o enfoque de uma criação estatal que ainda influencia a formação de diversos outros Estados nacionais modernos, e em todo o mundo. É um sistema duplo no qual duas autoridades, a União e os Estados, governam o mesmo território e o mesmo povo, cada qual autônomo em sua esfera e nenhum autônomo na esfera do outro. Visaria, ademais, a proteção contra a tirania dos governantes, transformando os níveis verticais de poder em guardiões recíprocos dos direitos fundamentais do cidadão”. ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 249.

²⁰ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell Editores, 2010. p. 69.

Tal fato era destacado em várias passagens, nas quais o principal objetivo era “contar com o melhor estado de defesa e necessariamente depende do governo, das armas e dos recursos do país”, pois, à época, a divisão existente causava “perigo de justas causas de guerra, providos de outros países”, o que seria mais facilmente conciliada por um governo nacional²¹.

Alexandre Hamilton aponta três defeitos na Confederação: 1º - a total inexistência de sanções em suas leis (não há autoridade capaz de determinar o uso da força contra os membros que violam as normas); 2º - a falta de compromisso mútuo dos governos dos estados-membros; 3º - contribuições dos estados-membros para o Tesouro Nacional através de quotas, o que não poderia ser medido pelos territórios ou populações, nem pela renda, pois violaria o princípio da igualdade entre os estados-membros, causando inevitavelmente flagrantes desigualdades e opressão²².

Já para Dalmo de Abreu Dallari, “na confederação, os integrantes se acham ligados por um tratado, do qual podem desligar-se a qualquer momento, uma vez que os signatários do tratado conservam sua soberania e só delegam os poderes que quiserem e enquanto quiserem”, diferentemente do que ocorre na “federação, pois os “Estados que a integram aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm os poderes que ela lhes assegura”²³.

Hamilton também destaca as principais finalidades a serem conquistadas pela União com o federalismo:

[...] a defesa comum de seus membros; a preservação da paz pública, tanto contra as convulsões internas como contra os ataques externos; a regulamentação do comércio com outros países e entre os estados-membros, a superintendência de nossas relações políticas e comerciais com países estrangeiros²⁴.

Disponha a cláusula oitava da Constituição norte-americana que a competência do Poder Legislativo nacional era “elaborar todas as leis que forem

²¹ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 43-44.

²² HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 141-144.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 15. Nesse mesmo sentido, ainda preleciona: “a supremacia da Constituição, à qual o governo federal e os estaduais devem ser submissos. Mas, paralelamente, é reconhecida a independência recíproca dos governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação”. (p. 42).

²⁴ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 157.

necessárias e adequadas para os exercícios dos poderes de que essa Constituição investiu o governo dos Estados Unidos ou qualquer órgão ou delegado seu”. Tal matéria também sofria fortes críticas, de toda a ordem. A defesa de tal disposto foi realizada através de perguntas: “O que vem a ser o Poder Legislativo se não o de elaborar leis? Quais são os meios de ação do Poder Legislativo se não as leis? Quais são os meios próprios para o exercícios desse poder se não leis necessárias e adequadas?”²⁵ Não há dúvida de que todos os poderes instituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) deveriam ser fortes e observarem os ditames constitucionais, no estado federado a ser implementado.

Outro fundamento importante para a instituição do federalismo foi que a Constituição deveria depender do consentimento e da ratificação do povo, através de delegados eleitos especificamente para tanto. Teria como fundamento que os indivíduos se sentissem integrantes “não de uma nação, mas de estados-membros distintos e independentes, dos quais esses indivíduos respectivamente são membros.” No entanto, quanto às fontes de onde emanam os poderes normais do governo, entende Alexander Hamilton que são em parte federal e em parte nacional, na medida que há esferas de poder com autonomia sujeitando o indivíduo à observância de normas de âmbito federal e parte municipal²⁶.

Alexis de Tocqueville entende como problemática e de difícil solução à constituição federal dos Estados Unidos, nos seguintes moldes:

Uma primeira dificuldade iria apresentar-se ao espírito dos americanos. Trata-se de dividir a soberania de tal sorte que os diferentes Estados que formavam a União continuassem a governar-se por si mesmos em tudo o que não dissesse respeito senão à sua prosperidade interior, sem que a nação inteira, representada pela União, deixasse de formar um corpo e de prover a todas as suas necessidades gerais. Questão complexa e de solução difícil²⁷.

²⁵ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 209-210.

²⁶ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 251.

²⁷ TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia e Editora da Universidade de São Paulo, 1977. p. 92-93. Para Celso Bastos, “o cerne de Federação, no entanto, é a divisão de poderes entre o Estado central e os estados-membros. Em 1787, embora um dos convencionais, Hamilton, tenha, em momento de irritação, chegado a propor a abolição das autonomias estaduais, o certo é que essa intervenção de nenhuma forma interpretativa o sentimento geral dos convencionais, inclusive por serem, estes, representantes dos estados-membros. A preocupação predominante era de evitar qualquer possibilidade de asfixia dos estados. Esses haveriam de remanescer como estados dotados de todos os elementos necessários à sua integração. Daí ter-se limitado a União tão-somente aos poderes anunciados, garantia de que não haveria um engrandecimento exagerado do Estado Central”. BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**, 1986. p. 27.

Para essa problemática, os direitos e os deveres do Governo Federal foram adotados de forma simples e definidos, ou seja, fora constituída com a finalidade de responder às grandes necessidades gerais. Já os Estados-membros possuíam deveres e direitos complexos e de várias ordens. Por tais motivos, definiu-se que tudo o que não se achava compreendido na competência da União era de atribuição do o Estado-membro. E para dirimir dúvidas quanto às atribuições de cada governo, e manter os governos rivais na divisão dos poderes em conformidade com o previsto na Constituição, criou-se um Tribunal, uma alta Corte Federal²⁸. O papel da Corte Suprema é de árbitro do federalismo, o que exerce desde a fundação da República americana²⁹.

Por tais motivos que a unidade Executiva era vista como elemento prioritário. Para Hamilton, “um Executivo fraco significa uma conduta também fraca de governo – e fraca, no caso, é sinônimo de má; um governo que age fracamente, qualquer que seja sua ideologia, será na prática um mau governo.” Apontando que características que asseguram eficiência no Executivo são “unidade, duração do mandato, uma adequada provisão para seus sustento e poderes compatíveis com sua missão”³⁰.

Aliás, a cláusula de supremacia nacional da Constituição consiste em tornar impossível que os estados interfiram no funcionamento do Governo Federal, razão pela qual os estados somente são coordenados e independentes quando atuam em campos fora daquele nos quais o Governo Federal pode atuar³¹.

Quanto à independência do Poder Judiciário, este também foi objeto de estudos aprofundados, sendo destaque para a formação da Federação:

Aceitando, então, que as cortes de justiça devem ser consideradas como baluartes de uma Constituição limitada, opondo-se às usurpações do Legislativo, dispostos de um forte argumento em favor da estabilidade nos cargos judiciais, uma vez que nada contribuirá tanto para a sensação de independência dos juizes – fator essencial ao fiel desempenho de suas árduas funções. Esta independência dos juizes é igualmente necessária à defesa da Constituição e dos direitos individuais contra os efeitos daquelas perturbações que, através das intrigas dos astuciosos ou da influência de determinadas conjunturas, algumas vezes envenenam o povo e que, embora este rapidamente se recupere após ser bem informado e refletir

²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**, 1977. p. 93.

²⁹ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea**. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 46.

³⁰ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 433.

³¹ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea**, 1984. p. 20.

melhor, tendem, entretantes, a provocar inovações perigosas no governo e graves opressões sobre a parcela minoritária da comunidade³².

Importante destacar que o controle judicial também foi enfrentado e de forma brilhante por Alexander Hamilton:

O campo da ação próprio e peculiar das cortes se resume na interpretação das leis. Uma Constituição é, de fato, a lei básica e como tal deve ser considerada pelos juízes. Em consequência, cabe-lhes interpretar seus dispositivos, assim como o seu significado de quaisquer resoluções do Legislativo. Se acontecer uma irreconciliável discrepância entre estas, a que tiver maior hierarquia e validade deverá, naturalmente, ser a preferida; em outras palavras, a Constituição deve prevalecer sobre a lei ordinária, a intenção do povo sobre a de seus agentes³³.

No entanto, Edward S. Corwin refere que atualmente o controle judicial sofre restrições em decorrência do poder ilimitado do Congresso sobre o número de juízes que compõem a Corte Suprema, bem como a limitações relativas à competência recursal da Corte, além de fixar competência dos tribunais federais inferiores³⁴.

A extensão territorial dos Estados Unidos da América era considerada a grande dificuldade, bem como o mais forte argumento em favor de um governo eficiente, na forma federada, pois nenhum outro jamais seria capaz de preservar a União de um império tão vasto³⁵.

Em suma, como bem refere Bernard Schwartz, o federalismo nos Estados Unidos é composto pelos seguintes elementos: a) união de número de entidades políticas autônomas (Estados) para fins comuns; b) divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional (poderes enumerados) e os estados constituintes (poderes residuais); c) atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existente dentro de seus limites territoriais; d) cada centro com o completo mecanismo de imposição das normas, tanto Executivo quanto Judiciário; e, e) supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante de poder estadual³⁶.

³² HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 481.

³³ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 479-480.

³⁴ CORWIN, Edward S. **A Constituição norte-americana e seu significado atual**. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986 (reimpressão). p. 178-179.

³⁵ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 160-161.

³⁶ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea**, 1984.

Já para Sahid Maluf, as características fundamentais do sistema federativo norte-americano são as seguintes:

- a) Distribuição do poder de governo em dois planos harmônicos: federal e provincial (ou central e local);
- b) Sistema judiciarista, consistente na maior amplitude de competência do Poder Judiciário, tendo este, na sua cúpula, um Supremo Tribunal Federal, que é o órgão de equilíbrio federativo e de segurança da ordem constitucional;
- c) Composição bicameral do Poder Legislativo, realizando-se a representação nacional na Câmara dos Deputados e a representação dos Estados-Membros no Senado, sendo esta última representação rigorosamente igualitária;
- d) Constância dos princípios fundamentais da Federação e da República, sob as garantias da imutabilidade desses princípios, da rigidez constitucional e do instituto da intervenção federal³⁷.

Atualmente, não há um equilíbrio entre poder estadual e poder nacional, sendo que, no entender de Bernard Shwartz, há uma supremacia ou agigantamento dos poderes do Governo Federal sobre os estaduais, desenvolvendo esse que estaria bem distante do conceito clássico de federalismo³⁸.

O sistema federativo americano se difundiu pelo mundo, tendo, inclusive, sido utilizado como fundamento para a proclamação da república federativa brasileira.

A influência da Constituição norte-americana sobre a federação brasileira é uma realidade, no entanto, não se pode esquecer que a federação ocorrida nos Estados Unidos foi na federação de estados soberanos, que pertenciam a uma Confederação, sendo o que ocorreu no Brasil foi uma divisão organizacional realizada internamente³⁹.

Um dos precursores e líderes da adoção da descentralização em substituição à centralização política foi Rui Barbosa, o qual entendia ser a única possibilidade de salvação do Império, no início de 1889 e que teceu duras críticas à monarquia, com a tese de que somente a federação poderia fornecer à monarquia a

p. 10. A passagem que segue logra evidenciar dita preocupação: "O federalismo, nos Estados Unidos, caracteriza-se agora pelo predomínio da autoridade federal. O sistema social e econômico americano tem estado sujeito cada vez mais à regulamentação e ao controle por Washington". (p. 74)

³⁷ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 166-167.

³⁸ SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea**, 1984. p. 45 e 64.

³⁹ Nesse sentido: Contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial. MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 1991. p. 166-167.

descentralização político-administrativa, ou seja, a legitimidade⁴⁰.

Ao contrário de que muitos compreendiam, os liberais não tinham como objetivo estender às outras classes do país a participação política. O que, no modelo norte-americano, se mostra como um atrativo era o federalismo e não a república ou a democracia. Federalismo entendido como conjunção entre autonomia provincial e participação das elites provinciais no governo central, a fim de ampliar o papel político das elites tanto nas suas províncias quanto na Corte. A federação era tida como a possibilidade de criar-se uma autonomia para as elites provinciais gerirem sua província e interferir no jogo político nacional⁴¹.

Assim, a federação era a fórmula aceitável para uma organização nacional que preservasse, simultaneamente, a unidade e os interesses dos grupos dominantes nas províncias⁴².

Já Rui Barbosa, discordando do Partido Liberal à época, entendia que a “forma federativa, considerando o sistema questionário como transição, [...] de modo nenhum satisfaz às atuais aspirações do País, nem contrapõe ao movimento republicano em regime capaz de neutralizá-lo, estabelecendo a descentralização na medida indispensável aos direitos do interesse local”⁴³.

A exemplo que ocorreu nos Estados Unidos da América, Rui Barbosa escreveu artigos que explicavam a doutrina da federação (Campanha Federalista). Esses textos foram publicados no Diário de Notícias, o qual, sem dúvida, configurou-se como importante elemento para a divulgação popular dos ideais federativos, e de certo modo para a queda do Império, sendo que, à época, o Partido Liberal, no poder, defendia o ideal de conservador da centralização⁴⁴.

⁴⁰ ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa**: O Projeto Político Liberal-Racional. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995. p. 125.

⁴¹ DOLHNIKOLF, Miriam. **O Pacto Imperial**: Origens do Federalismo no Brasil do Século XIX. São Paulo: Globo, 2005. p. 27 e 45.

⁴² DOLHNIKOLF, Miriam. **O Pacto Imperial**: Origens do Federalismo no Brasil do Século XIX, p. 79.

⁴³ BARBOSA, Rui. apud ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa**: O Projeto Político Liberal-Racional, 1995. p. 127.

⁴⁴ ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa**: O Projeto Político Liberal-Racional, 1995. p. 127-130. Nesse sentido: “Desde o surgimento da República, a forma federativa é temida pela classe política. A descentralização do poder nunca agradou nossos governantes, que vêem a autonomia dos estados como um instrumento político nefasto, capaz de desafiar as decisões do governo federal. A república paternalista foi sempre preferível à república federativa. Mas a complexidade do mundo contemporâneo exauriu o modelo paternalista. Nem a magia dos caudilhos e demagogos foi capaz de encobrir os desafios da realidade e o pragmatismo da modernidade. Neste novo patamar político-econômico, a reforma do Estado tornou-se imprescindível. O federalismo é a bússola que deve orientar o processo da descentralização do Estado brasileiro”. D’AVILA, Luiz Felipe. A Federação Brasileira. In **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 64.

No início, Rui Barbosa entendia que o sistema político inglês era o ideal, pois tem como foco a implantação de uma Monarquia federativa, a qual unificaria o país. Tal postura, com o tempo, restou alterada, sendo substituída pelo desejo de formação de uma República, com várias críticas. No entanto, a fim de ter plena adoção do princípio da liberdade, Rui Barbosa recusou a Monarquia, sob a justificativa de “criação de uma nova forma de sociedade”. Assim, não restam dúvidas de que “o sistema político reivindicado, por RB [Rui Barbosa], fundado sobre a liberdade e o desenvolvimento econômico-sócio-cultural, nunca se alterou, pois sua defesa, sem nenhuma concessão deste projeto político, sempre persistiu”⁴⁵.

Ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América, a adoção da federação, além de possibilitar a autonomia provincial (estados-membros), tinha também a finalidade de garantir o equilíbrio entre o poder da União e das províncias, indispensável para evitar o autoritarismo, sendo a federação condição existencial para a concretude da democracia⁴⁶.

Dessa forma, se evidencia que Rui Barbosa foi o precursor do federalismo e que em muito contribuiu para o surgimento do Estado Federal no país. Isso tudo ocorreu, naturalmente, com a influência no federalismo norte-americano, buscando a criação de uma república federativa, conciliando a liberdade com o desenvolvimento.

Para uma concepção moderna do federalismo, é indispensável a análise da lição de outros pensadores, atuais, a fim de que não reste prejudicado o desenvolvimento do presente trabalho científico.

Entende Pierre-Joseph Proudhon que “a ordem política repousa fundamentalmente em dois princípios contrários, a autoridade e a liberdade: o primeiro iniciador, o segundo determinante; este tendo por corolário a liberdade de pensamento, aquele a fé que obedece”, sendo tal dualismo fundamental para o princípio federativo, podendo ser conexo, oposto e irreduzível.⁴⁷ Para todos os governos de fato, sejam quais forem os seus motivos ou reservas, “reconduzem-se

⁴⁵ ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional**, 1995. p. 132-134.

⁴⁶ ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional**, 1995. p. 134.

⁴⁷ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001. p. 46, 70-71.

assim a uma ou outra destas duas fórmulas: Subordinação da Autoridade à Liberdade, ou Subordinação da Liberdade à Autoridade”⁴⁸.

Jorge Miranda prefere a dualidade sobre os termos de sobreposição e participação, e a dupla estrutura (sobreposição e de participação) só pode sobrevir com integração política e jurídica, papel que cabe exclusivamente à Constituição Federal⁴⁹.

Pierre-Joseph Proudhon traz importante conceituação de federação:

FEDERAÇÃO, do latim foedus, genitivo foederis, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação⁵⁰.

E o autor explica:

O que faz a essência e o caráter do contrato federativo, e para o qual chamo a atenção do leitor, é que neste sistema os contratantes, chefes da família, comunas, cantões, províncias ou Estados, não somente se obrigam sinalagmática e comutativamente uns em relação aos outros, como se reservam individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade, do que o que abandonam⁵¹.

O pacto federalista, nos ensinamentos de Pierre-Joseph Proudhon, encerra um acordo em que as partes se reservam sempre uma parcela de autodeterminação e de ação maior do que aqueles poderes que cederam, ou seja, às autoridades municipais e regionais do que às centrais.

Outro não é o entendimento de Celso Bastos, que refere que “a procura de caminhos no sentido de uma maior participação popular e a deslocação dos níveis de execução do centro para a periferia, sem dúvida, abrem incomensuráveis portas no sentido de uma maior participação do povo na coisa pública”⁵².

Já para Carl Schmitt, “la federación es una unión permanente, basada em libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros em atención al fin común”⁵³.

⁴⁸ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**, 2001. p. 71.

⁴⁹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 308.

⁵⁰ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**, 2001. p. 90.

⁵¹ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**, 2001. p. 90.

⁵² BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**, 1986. p. 80.

⁵³ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 2011. p. 457.

Pierre-Josep Proudhon entende que “a política de federação, que é por excelência a política do progresso, consiste em tratar cada população, no momento que se indicará segundo um regime de autoridade e de diminuição da centralização, correspondente ao estado dos espíritos e dos costumes”⁵⁴.

Outro não é o pensamento de Daniel J. Elazar, que destaca que o federalismo enfatiza o pluralismo constitucionalizado e de partilha de poder como a base de governo verdadeiramente democrático, ou seja, partilha o poder de uma “forma multi-centrado ou não-centralizante”⁵⁵.

Assim, os sistemas federais obtêm resultado mediante uma distribuição de poder entre o governo central e os governos constitutivos, que têm por objetivo proteger a existência e a autoridade de todos os governos, bem como facilitar que todos participem nos processos de adoção e execução das decisões.

Daniel J. Elazar diferencia não centralização de descentralização, os quais são distintos. O último termo é frequentemente - e erroneamente - usado em seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar como ele deseja. Em sistemas descentralizados, a difusão do poder é realmente uma questão de graça, não é certo; no longo prazo, é geralmente tratado como tal. Já o primeiro termo se refere à dispersão de poderes estruturados em mais centros nos quais a legítima autoridade é constitucionalmente garantida, é a chave para a difusão generalizada e enraizada de poder que continua a ser a principal característica e argumento para a democracia federal⁵⁶.

Darcy Azambuja apresenta como caracteres do federalismo:

A faculdade de auto-organização e de autogoverno, dentro dos limites fixados na constituição federal, é um dos traços fundamentais do regime federativo. Se ele falta, não é mais Estado federal, e sim um Estado unitário. Este princípio é necessário, porém não bastante. Devem também as coletividades federadas concorrer para a formação da vontade federal, participar na organização dos órgãos centrais federativos. A união destes dois princípios dá o característico essencial do regime federativo, que não existe onde um deles faltar⁵⁷.

⁵⁴ PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**, 2001, p. 103.

⁵⁵ ELAZAR, Daniel J. Federalism, Diversity, and Rigts. In: KATZ, Ellis e TARR, G. Alan. **Federalism and Rights**. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1996. p. 02.

⁵⁶ ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991. p. 34-35.

⁵⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 42. ed. São Paulo: Globo, 2002. p. 376.

Já Pinto Ferreira conceitua o Estado Federal como uma organização formada “sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, [...] que a União tenha a supremacia sobre os Estados membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”⁵⁸.

Jorge Miranda ensina que os princípios diretivos das federações são: a) dualidade de soberanias (tanto a União quanto os entes federados possuem uma Constituição escrita emanada do poder constituinte); b) sistema de funções e órgãos (executivos, legislativos, judiciários); c) participação na formação e alteração da constituição e da vontade nacional (via representatividade ou por voto/referendo); d) garantia de direitos dos Estados federados; e) órgãos federais com adequada representação dos Estados membros (senado ou conselhos federais); f) igualdade jurídica dos entes federados; g) igualdade de direitos dos cidadãos; h) limitação das atribuições federais (no sentido de que todas as matérias não reservadas ao Estado federal incumbem ou podem incumbir aos Estados federados)⁵⁹.

Já para José Alfredo de Oliveira Baracho, há três requisitos essenciais aos Estados federais: a) repartição de competências entre a União e os Estados; b) participação da coletividade nas tomadas de decisões pelos órgãos (Câmaras); e c) igualdade entre as coletividades, ou seja, todos os entes têm igualdade de participação no órgão que os representa⁶⁰.

Assim, o regime federativo está pautado pela abertura da possibilidade de elaboração de Constituições próprias aos estados-membros, desde que respeitados os princípios fixados na Constituição Federal e a cooperação com a união na formação da vontade nacional.

Não se pode esquecer que, a fim de atender às condicionantes internas (regionalidades e pluralidade de centros de poder/decisão) e ao desenvolvimento das sociedades globalizadas, o federalismo está em constantes alterações, e a não centralização e o federalismo cooperativo são hoje tendências fortíssimas na formação dos Estados.

⁵⁸ FERREIRA, Pinto. **Teoria Geral do Estado**. II v. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 897.

⁵⁹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**, 2002. p. 309-310.

⁶⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 47-48.

No equilíbrio do pluralismo de unidades políticas existem conflitos que devem ser resolvidos, como bem ensina Carl Shmit:

La esencia de la Federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política, de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas particulares, de otra parte. Una tal situación de equilibrio difícil ha de conducir a muchos conflictos, que necesitan ser resueltos⁶¹.

Para Pierre-Joseph Proudhon, “o governo livre e moral é aquele em que os poderes estão melhor divididos, a administração melhor repartida, a independência dos grupos mais respeitada, as autoridades provinciais, cantonais, municipais, melhor servidas pela autoridade central; é, em uma palavra, o governo federativo”⁶².

Sem dúvida “o federalismo é um princípio da organização estatal que – em oposição contígua ao imperialismo – repele o Estado unitarista e centralista”⁶³. Assim, o Município deve ser o protagonista do pacto federativo, pois é no governo local que as ações são mais participativas e concretizadas.

Portanto, de todas as formas de governo até hoje conhecidas, é a federativa a mais complexa. Embora isso seja verdade, também possui uma qualidade essencial, que é o fracionamento do poder, estando dentre principais elementos, a concessão de autonomia aos entes federados e a definição das competências normativas e de renda que dê condições de implementar programas políticos e administrativos para cada unidade.

1.2 Federalismo no Brasil

O federalismo, inspirado na não centralização do poder, “foi concebido como técnica de separação de centros de poder para reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais de países com grandes territórios”, como o Brasil⁶⁴.

⁶¹ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**, 2011. p. 463.

⁶² PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**, 2001. p. 130/131.

⁶³ HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. Trad. Titto Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 163.

⁶⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 35.

Em verdade, nas palavras de José Nilo de Castro, “Estado integralmente centralizado não existe e jamais existiu, e que Estado totalmente descentralizado é muito difícil de conceber”. Tal defesa tem raízes no fato de que a autonomia municipal somente é aplicável à coletividade local com relatividade, pois tem conformação com regras constitucionais, ou seja, enfrenta limites de competência⁶⁵.

Por força do artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o federalismo constitui cláusula pétrea, imodificável por vontade do poder constituinte. Prestigiou-se como princípio orientador do Estado o federalismo de cooperação⁶⁶ (artigo 23, parágrafo único), outorgando-se ao Município, como ente federado, autonomia política constitucional, autonomia organizacional, autonomia financeira, autonomia legislativa e autonomia administrativa, dentro de regras rígidas de repartição de competências.

As cláusulas pétreas contêm uma proibição de ruptura de princípio, de forma que haverá de ser reconhecida como inconstitucional qualquer medida que altere ou busque alterar o pacto federativo, inclusive aquela que acarrete uma atenuação significativa dos princípios listados pelo constituinte.

No Estado Federal, as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada⁶⁷.

No entanto, não se pode esquecer que o funcionamento do Estado Federal, face à complexidade, “é melindroso e delicado, porque a todo o momento podem surgir conflitos neste sutil mecanismo que o seu funcionamento implica”: três “ordens jurídicas convivendo lado a lado, mas sendo aplicadas sobre o mesmo

⁶⁵ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 23.

⁶⁶ Nos Estados Unidos a longa tradição de cooperação intergovernamental levou à expressão do compromisso com a autonomia local através da ideia de controle local; isto é, uma comunidade local deve ser capaz de controlar, administrativamente ou politicamente, os muitos programas estaduais e federais que efeito ele e, assim, manter a sua integridade como corpo político. ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991, p. 188. Já no Brasil há ideia de federalismo cooperativo, é no sentido de trabalho mútuo, e o próprio federalismo como distribuição de autonomias se vê largamente enfraquecido atualmente frente ao agigantamento e fortalecimento dos instrumentos e meios colocados à disposição da União. Paulo Bonavides fala inclusive em federalismo de subordinação. Sendo que André Ramos Tavares fala inclusive num federalismo social. TAVARES, André Ramos. **O Federalismo Social** in RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 242-246.

⁶⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 255.

território e sobre os mesmos indivíduos”⁶⁸.

Outro não é o entendimento de Dalmo de Abreu Dallari:

E o federalismo como processo depende da estrutura e muitas vezes determina que ele sofre mudanças fundamentais, pois os governos são dinâmicos e procuram o máximo de eficácia no desempenho de suas atribuições, sentido, muitas vezes, a necessidade ou a tentação de romper as barreiras estruturais⁶⁹.

Essa forma de Estado, como bem refere Dalmo de Abreu Dallari, assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais. Além disso, o Estado Federal é mais democrático, uma vez que assegura maior aproximação entre governantes e governados, pois o povo tem mais acesso aos órgãos do poder local. E não se pode esquecer que a organização federativa favorece a preservação das características locais, ao mesmo tempo em que promove a interação⁷⁰. O federalismo é uma grande arma a serviço da descentralização, da democracia e da participação dos cidadãos no exercício do poder político⁷¹.

José Alfredo de Oliveira Baracho já entendia que o “federalismo moderno, para que possa sobreviver, deve aceitar uma divisão de encargos e responsabilidades entre os níveis intermediários e locais de governo”⁷².

A Federação, com estratégia de descentralização do poder político, implica uma repartição rígida de competência entre o órgão do poder central, denominado União, e as expressões das organizações regionais, mas frequentemente conhecidas por Estados-Membros, e ainda – como no caso brasileiro – de um terceiro nível de competências: o Município⁷³.

⁶⁸ BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**, 1986. p. 15.

⁶⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**, 1986. p. 55.

⁷⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 2011. p. 256.

⁷¹ SANTIN, Janaína Rigo e FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito – UPF**, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006. Pode ser aprofundada a matéria em: SANTIN, Janaina Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 2, n. 7, p. 42-72, 2006.

⁷² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria do Federalismo**, 1986. p. 101.

⁷³ STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 171.

Celso Ribeiro Bastos critica o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, pois entende que deveriam ter sido descentralizadas ainda mais competências da União aos Municípios:

O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado Brasileiro⁷⁴.

Outro não é o entendimento de Gustavo Sampaio Telles Ferreira:

Deflagra-se verdadeira crise de identidade: um ordenamento nacional que invoca a Federação como forma, como princípio fundamental no Título I da Carta Magna, como cláusula pétrea no elenco das limitações materiais ao poder de emenda, como princípio constitucional sensível, mas que, sem maiores reservas, torna a União esfera primaz e predominante de governo, titular de quinhão desproporcionalidade vantajoso da soberania estatal, a receber invulgar parcela das competências legiferantes e administrativas⁷⁵.

No entanto, o federalismo contemporâneo rompeu com a posição do federalista para se tornar responsável pela ampliação dos laços relacionais entre os Municípios e o governo federal. A grave crise histórica e financeira dos Estados-Membros desloca para o governo federal as reivindicações das municipalidades a respeito de serviços públicos essenciais, ou seja, serviços e obras de nítido interesse local⁷⁶.

Para Giovanni da Silva Corralo, o federalismo tem importantes princípios que lhe dão substância, sem os quais há o seu desnaturamento, especialmente de forma federal (federação), citando como princípios informadores: Estado democrático de direito, república, não centralização, subsidiariedade, liberdade e pluralismo⁷⁷.

⁷⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 258.

⁷⁵ FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 240.

⁷⁶ HORTA, Raul Machado. **Problema do federalismo brasileiro**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, ano IX, out. 1957. p. 81.

⁷⁷ CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 45.

Fausto de Quadros entende que “o federalismo e a subsidiariedade se completam e formam um complemento ideal”⁷⁸. A essência do princípio da subsidiariedade é indispensável para a organização do Estado federal e, em especial, para a redefinição das competências dentre os entes da Federação.

Para José Alfredo de Oliveira Baracho:

Tomando por base as implicações constitucionais concretas, o federalismo pode ser considerado a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado. Essa compreensão leva ao entendimento de que o federalismo, de fato, é a aplicação do princípio da subsidiariedade. (...) O dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio da subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais⁷⁹.

A subsidiariedade serve para redistribuição de competências dentre os níveis de poder do Estado federal, privilegiando-se as suas esferas políticas descentrais, com a finalidade de melhorar a relação cidadão-governo, bem como para o maior desenvolvimento dos poderes regionais e locais, e para o enxugamento da pesada máquina burocrática do poder central⁸⁰.

Margarida Salema d'Oliveira Martins explica que “o princípio da subsidiariedade serve de reorganizador nessa repartição de competências, dando o comando geral que só pode ser cumprido em cada caso concreto, pois só aí é que é possível saber quem está mais claro a solucioná-lo de forma mais eficaz”⁸¹.

Este também é o pensamento de Konrad Hesse: “Éstas, sin embargo, se limitan hoy a los intentos ligados a la teoría social y estatal del federalismo, y a los principios de subsidiariedad y solidaridad a ella íntimamente ligados”⁸².

José Alfredo de Oliveira Baracho salienta que “o princípio da subsidiariedade é considerado como instrumento utilizável pelos governantes, na

⁷⁸ QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 20.

⁷⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 46.

⁸⁰ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 249. p. 201.

⁸¹ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira Martins. **O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política**. Lisboa: Coimbra Editora, 2003. p. 458.

⁸² HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Trad. Pedro Cruz Villalón e Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo e Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011. p.190.

procura de equilíbrio, necessário a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades”⁸³.

Para Otfried Höffe, o princípio a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade deve ser interpretado:

As unidades superiores devem, todavia, concentrar-se em suas tarefas originárias e deixar a cargo das unidades inferiores aquilo que elas próprias são capazes de produzir. O lema da subsidiariedade é: “in dubio pro individuo vel minore” (na dúvida, pelo indivíduo ou pela unidade inferior). A tendência do Estado da Idade Moderna de, em nome de sua soberania, cada vez mais assenhorear-se de competências, é expressamente criticada pelo pensamento subsidiário: como o ordenamento político emana da base, a subsidiariedade se coloca contra um crescimento do centralismo e a favor do comunalismo, regionalismo e federalismo⁸⁴.

Para Ricardo Hermany, “a subsidiariedade confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz a abertura de diálogo pluralista e com as minorias”⁸⁵.

José Alfredo de Oliveira Baracho conceitua o princípio da subsidiariedade interligado com todas as formas de Estado:

Conceitua-se subsidiariedade como princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está assim o princípio de subsidiariedade relacionado com a situação constitucional definida nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado (unitário, autonômico, regional e federal) e o processo de descentralização política e administrativa⁸⁶.

Portanto, a aplicação do princípio da subsidiariedade na organização do sistema federativo demonstra as vantagens da autonomia individual e dos grupos sociais, tornando o federalismo, através desse princípio, capacitado à valorização não apenas de ação individual, mas também daqueles atos da pessoa humana exercidos no seio de suas comunidades mais próximas, ou seja, no Município.

⁸³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade**: Conceito e Evolução, 2000. p. 57.

⁸⁴ HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. Trad. Titto Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 155.

⁸⁵ HERMANY, Ricardo. **O Município na Constituição**: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 21.

⁸⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade**: Conceito e Evolução, 2000. p. 92.

Além dos princípios essenciais, para a configuração do Estado federal, devem estar presentes, concomitantemente, as seguintes características:

a) proeminência de uma Constituição escrita, que disponha sobre a repartição de competências entre os entes federados, resguarde as suas autonomias, considere-os numa situação de igualdade e discipline as possibilidades de intervenção, resguardando a soberania para a federação; b) pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas, nas três funções estatais, sob a égide da não-centralização ou policentrismo; c) participação dos entes federados na formação da vontade nacional, isto é, na criação e alteração da Constituição e no processo legislativo federal; d) existência de um órgão judicial para o resguardo da Constituição e para dirimir conflitos entre os entes federados; e) proibição de secessão; e, f) pluralidade de cidadanias⁸⁷.

O federalismo cooperativo contemporâneo não se contenta apenas com a simples relação de colaboração entre entes federativos, reclamando uma atuação parceira na solução dos problemas sociais e econômicos (artigo 23, Carta Magna), pois a atuação conjunta é requisito indispensável para alcançar os objetivos fundamentais da Federação, previsto expressamente no texto constitucional.

Ocorre, no entanto, que atualmente o Município assume todas as responsabilidades na organização da cidade, dos serviços públicos locais, com atribuições político-administrativas abrangentes a todo o território do Município.

Verifica-se, desse modo, que o Estado integralmente centralizado não existe e jamais existiu, e que Estado totalmente descentralizado é inconcebível, sendo que a autonomia municipal somente é aplicável à coletividade local com relatividade, pois tem conformação com regras constitucionais, ou seja, enfrenta limites de competência⁸⁸A cada esfera de competência se atribui renda própria. Esse é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Com a experiência, ficou demonstrado, e isso é óbvio, que dar competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois, do contrário, a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios⁸⁹.

⁸⁷ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 142.

⁸⁸ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 23.

⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 255.

O pacto federativo brasileiro, no que tange à repartição tributária, é injusto, pois o Município é a grande “mola precursora” para o desenvolvimento do país. A grande maioria dos Municípios brasileiros encontra-se mergulhada em um colapso financeiro, devido à péssima repartição de receitas⁹⁰. Portanto, sem a ajuda do Governo Federal, por meio de transferências voluntárias em convênios, os Municípios não sobreviveriam, dependendo de emendas parlamentares, que, diga-se de passagem, deveriam ser extintas, e agregado tal verba orçamentária na fatia no fundo de participação municipal.

Cabe referir que existem inúmeras diferenças entre o federalismo americano e o brasileiro, podendo destacar entre elas que o surgimento por agregação de Estados independentes. No caso do federalismo americano ao contrário do brasileiro, a criação dos Estados ocorreu de forma diversa com o chamado processo de desagregação. Outro fator importante é o fato de que a experiência norte-americana edificou a máxima autonomia estadual frente ao conjunto de poderes da União, sendo que no brasileiro, o maior poder fica concentrado na União. Já o principal motivo relevante para o presente estudo se, refere o fato do brasileiro elevar o Município a ente federativo, com autonomia, extenso campo de atuação legiferante e executiva, tendência particular de um sistema federativo originário da dinâmica de desagregação, o que não ocorre no modelo americano⁹¹.

Dessa forma, o federalismo, apesar do constituinte ter sido cauteloso, trouxe progresso em agregar autonomia ao Município, em relação aos outros entes da Federação, necessitando uma alteração profunda na questão da repartição das receitas públicas (tributos).

Antônio Machado Pauperio entende que o “Município é a célula territorial do Estado”. Citando Rui Barbosa, enfatiza que “não há corpo sem células. Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vigente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal”⁹².

⁹⁰ No estudo da “A Estrutura das Cidades” realizado pela Federação Goiana dos Municípios e Confederação Nacional dos Municípios, no exercício de 2012, o bolo de receitas estava assim, dividido: União 58,1%, Estados 25,3% e Municípios 16,6%. Disponível em: <fgm-go.org.br/wp.../2014/09/ECONOMIA-WANDERSON-SILVA.ppt>. Acesso em: 28 ago. 2015.

⁹¹ FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado**, 2012. p. 153 e 167.

⁹² BARBOSA, Rui (s.d) *apud* PAUPERIO, Antônio Machado. **Teoria Geral do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971. p. 40.

Assim, o federalismo é mais eficiente na medida em que a resolução das tarefas é mais eficaz em pequenas (Municípios) do que em grandes unidades (União/Estados-membros).

1.3 A Repartição de competências na Constituição Federal de 1988

A competência pode ser conceituada como “a faculdade, conferida a alguém, seja pessoa física, pessoa jurídica ou órgão, para dispor sobre determinado assunto, para exercer atribuições definidas, para apreciar questões estabelecidas e sobre ela decidir”⁹³.

O sistema de repartição de competência adotado na Constituição de 1988 é “complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a repartição das ordens parciais na esfera de competências próprias de ordem central, mediante delegação”⁹⁴.

Competência constitucional na concepção do critério do interesse predominante e não exclusivo porque “não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira”⁹⁵.

A repartição de competência é designada pela predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e ao Município as de interesse local⁹⁶.

Salete Oro Boff destaca o interesse sobre a matéria para divisão da competência:

Na divisão de competências, é observado o princípio do interesse sobre a matéria. Se o interesse predominante for o geral, a competência deverá permanecer na esfera central; por outro lado, se os assuntos forem regionais, ela deverá ser alocada em nível estadual. Quando as matérias

⁹³ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competências e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 03.

⁹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 58.

⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 104.

⁹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 54. Nesse sentido também a obra da mesma autora FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 107.

referirem-se a determinados locais, as competências deverão ser atribuídas aos municípios. Cada país pode optar por uma técnica de separação de competências⁹⁷.

No entanto, oportuno destacar, o “interesse local não quer dizer interesse único e privativo dos Municípios”, pois impossível que não reflita aos interesses da União e Estados-membros⁹⁸.

O sistema de distribuição de competências pode assumir estratégias diversas, adotando a expressão das competências de um dos entes federados e deixando as sobranças ou residuais ao outro ou, ainda, pode-se adotar a técnica do esgotamento explícito das competências próprias de cada ente federado⁹⁹. A distribuição de competências tem que ter como finalidade precípua assegurar o pacto federativo.

Assim, nem a União, nem os Estados-membros, nem os Municípios possuem, por si só, a supremacia das competências, que, reguladas rigidamente pela Constituição Federal e seguidas pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal, dão equilíbrio entre as entidades políticas e darão a concepção do federalismo que é determinado pelo constituinte.

Percebe-se que a repartição de competências buscou o equilíbrio, uma tendência atual do federalismo que se fundamenta na repartição de competência concorrente, em que se atribui determinada matéria legislativa e material a mais de um ente político. Pela repartição, se proporciona maior equilíbrio nas ações, nos deveres, nos direitos e nas responsabilidades dentro da estrutura federal.

Hely Lopes enumera não taxativamente as atribuições mínimas para o exercício da autonomia municipal:

A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la e restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, “c”), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: a) poder de auto-organização; eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores e legislação sobre assuntos de interesse local; b) administração própria, organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal; c) decretação de tributos e aplicação das rendas municipais (arts. 29 e 30)¹⁰⁰.

⁹⁷ BOFF, Salete Oro. **Reforma Tributária e Federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005. p. 71.

⁹⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**, 2014. p. 107.

⁹⁹ STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 172.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 1998. p. 88.

A autonomia é prerrogativa constitucional, trata-se de verdadeiro direito público subjetivo do Município e, como tal, passível de ser defendida judicialmente por todo o aparato processual disponibilizado pelas regras vigentes, oponíveis a quaisquer poder, órgão, autoridade ou particular que impeça ou dificulte o seu exercício.

Roque Antonio Carrazza entende que a autonomia do Município consiste em “governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais de Constituição”¹⁰¹.

Ademais, a par da autonomia municipal, também de se consigna a necessidade de concretização de uma sociedade democrática, capaz de apresentar resultados na atenuação das desigualdades sociais e na implementação de políticas públicas eficazes, pois estas são mais visíveis e possíveis em uma cobrança permanente por parte dos munícipes. E isso depende da participação e da articulação política com a sociedade civil que o Município pode propiciar, em vista de sua maior mobilidade e proximidade com a comunidade¹⁰².

O conhecimento das competências municipais permite verificar a autonomia dos municípios enquanto ente federado, bem como a posição atualmente ocupada pelas municipalidades conforme sua autonomia política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira.

1.4 Autonomias municipais: política, administrativa, financeira e normativa

Raymundo Faoro refere que no início da formação do patronato político brasileiro foi imposta, aos municípios, uma “política de rédeas curtas”, pois estes não criavam nenhum sistema representativo, nem visavam à autonomia que depois adquiriram, abusivamente aos olhos da Coroa¹⁰³.

¹⁰¹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 191.

¹⁰² Artigos 1º, 18, 23, 24, 29, 29ª, 30, 39, 144, parágrafo 8º, 156, 165, 182, 198 e 211, todos da Constituição Federal.

¹⁰³ Aos aspirantes de autonomização da autoridade, por meio do sistema do governo-geral, se entrelaçou com outra ordem de medidas, ou seja, uma carapaça burocrática, vinculada à metrópole, obediente ao rei, criou a cúpula da ordem política, com o paradoxo aparente: “dominar as populações dispersas fixou-se o estatuto do governo local”. A tradição portuguesa foram os reis buscar as correntes de controle da vida local através dos conselhos e município. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 170-171.

Oliveira Vianna refere acertadamente:

[...] a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais, não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é-lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas... No estabelecimento das cidades e vilas, estas já têm no seu próprio fundador o seu capitão-mor regente, com carta concedida pelo rei ou pelo governador. Esta carta é concedida antes mesmo, muitas vezes, da fundação da vila ou da cidade – Outras vezes, quando já é grande o número dos latifúndios espalhados numa dada região, o governo ordena a criação de vilas com o fim de ‘reunir os moradores dispersos’¹⁰⁴.

Até meados do “século XVII, a Coroa não temia a autonomia dos colonos, seu ímpeto sertanista e seus excessos armados, sendo que a organização administrativa seria suficiente para conter os ânimos mais ardentes ou insubordinados”¹⁰⁵ Já com a progressiva autonomia do poder doméstico, a outorga de autoridade se constituiu em ameaça à disciplina das ordens superiores, sendo que a autonomia municipal era sufocada e esmagada pelo crescente fiscalismo e pelo comercialismo devorador de energias e trabalho¹⁰⁶.

Assim, inicialmente, no Brasil, a administração local era apenas autônoma para pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal, sendo que dependia do Estado para proteger os interesses de sua população, sendo que era “monstro sem alma, o titular da violência, o impiedoso cobrador de impostos, o recrutador de homens para empresas com as quais ninguém se sentirá solidário”¹⁰⁷.

Nesse sentido, importante conceituação de autonomia é trazida por Celso Bastos:

Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição¹⁰⁸.

No início, os Municípios não contavam com rendimentos próprios suficientes para atender a suas demandas e, com frequência, à Assembleia da Província, para quem destinava parte de seu orçamento para executar tarefas que, a

¹⁰⁴ VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. p. 342-343 apud FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 2001. p. 172.

¹⁰⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 2001. p. 173.

¹⁰⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 2001. p. 174-177.

¹⁰⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 2001. p. 193.

¹⁰⁸ BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**, 1986. p. 18.

princípio, eram atribuição municipal. O resultado dessas atitudes foi a dependência das localidades em relação ao governo provincial, o que fortalecia este último e conferia à elite provincial um grande poder de barganha com os poderes locais, com o objetivo de impedir que localismos colocassem em risco a integridade do novo Estado¹⁰⁹.

Com a Constituição Federal de 1988, foi incluído o Município como parte integrante da federação. A Constituição Federal reparte as competências entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), tendo como critério a predominância do interesse, qual seja, nacional, regional ou local.

Sobre a autonomia local, escreve Norberto Bobbio:

[...] o que caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceptual de mera Descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade (...)¹¹⁰.

Alexandre de Moraes ensina que:

Desta forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal¹¹¹.

José Joaquim Gomes Canotilho, quando comenta a garantia da administração autônoma local, afirma que essa garantia é um elemento constitutivo do estado de Direito e que tem conexão estreita com o princípio democrático, e leciona: a “democracia descentralizada”, isto é, a democracia ausente num “poder local autônomo” assegurava a separação territorial de poderes e contribuía para uma maior participação democrática no exercício do poder. Não é tão clara a sua ligação com o princípio do estado de Direito, mas a concepção desse estado estava indiscutivelmente associada à ideia da descentralização administrativa como limite

¹⁰⁹ DOLHNIKOLF, Miriam. **O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil do Século XIX**. São Paulo: Globo, 2005. p. 119.

¹¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 11. ed. Brasília:UnB, 1998. p. 335. 255.

¹¹¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 274.

ao poder unicitário e conformador do estado e como forma de separação entre o estado e a sociedade civil¹¹².

O princípio da autonomia municipal deriva do basilar princípio republicano, assegurando aos municípios os efeitos de representatividade, da relação de administração.

Aliás, Geraldo Ataliba ensina que a autonomia dos Municípios está na "base do princípio republicano e comparece como o mais importante e transcendental dos princípios do nosso direito público". Por meio desta, é realizado o exercício das liberdades políticas por meio do qual se funda a instituição municipal. Os preceitos constitucionais direta ou indiretamente aplicáveis aos Municípios têm a "dupla finalidade de: a) dar eficácia ao princípio republicano, garantindo o autogoverno local; e b) assegurar mecanismos republicanos de funcionamento do Município, nas suas relações internas"¹¹³.

Desse modo, a característica fundamental da Carta Magna de 1988 consiste na ampliação da autonomia municipal no tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro¹¹⁴.

Para Manoel Carlos de Almeida Neto, os Municípios receberam o reconhecimento constitucional de sua autonomia e capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria, de sua capacidade de autogoverno, autolegislação e autoadministração¹¹⁵.

Para Paulo Bonavides:

Faz-se mister assinalar desde modo o significativo decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a forma aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica¹¹⁶.

¹¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2000. p. 253. Cabe referir que Portugal é Estado unitário, mas também é reconhecida a autonomia local.

¹¹³ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 45-46.

¹¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 1998. p. 88.

¹¹⁵ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O Novo Controle de Constitucionalidade Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 81.

¹¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 345.

Joaquim Castro Aguiar defende quatro modalidades de autonomia: política, legislativa, financeira e administrativa¹¹⁷.

Nesse contexto, não há dúvida de que a Constituição Federal, em seus artigos 1º e 18, elevou e reconheceu o Município como ente federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada, cumprindo a exigência básica do Estado federal: a repartição regional dos poderes autônomos¹¹⁸.

A aplicabilidade do princípio da autonomia municipal desdobra-se através do autogoverno e da auto-administração, no que diz respeito a seu interesse local, que abrange as competências financeira e administrativa, por via da capacidade para organizar os serviços públicos locais¹¹⁹.

Portanto, o Município foi elevado a ente federativo, o que facilitou a descentralização da prestação de serviços públicos indispensáveis à população, bem como aproximou a população do poder público, visando ao desenvolvimento dos Municípios.

1.4.1 Autonomia normativa do Município

Como bem refere José Afonso da Silva, a autonomia municipal assenta-se também na capacidade normativa própria, ou seja, capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas às suas competências exclusiva e complementar¹²⁰.

A autonomia municipal é a faculdade que o Município tem, assegurada

¹¹⁷ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competências e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**, p. 97, 99, 107 e 111. “A autonomia política traduz-se na eletividade dos mandatários políticos do Município – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Consiste em governo próprio, com representantes escolhidos livremente pelos munícipes, mediante pleito direto e secreto, realizado simultaneamente em todos os Municípios do país. [...] Autonomia legislativa é a capacidade de autolegislação. Consiste na faculdade, constitucionalmente assegurada ao Município, de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e a estadual, no âmbito da legislação concorrente. [...] A Autonomia financeira consiste na faculdade que os Municípios têm de instituir e arrecadar seus próprios tributos, bem como de aplicar suas rendas, sem interferência das demais entidades federativas, respeitadas, evidentemente, as normas legislativas federais e estaduais, naquilo que disse respeito a matérias sobre as quais a União e os Estados tenham competência para legislar. [...] A autonomia administrativa diz respeito à administração própria, auto-administração, administração do que é seu, administração dos seus serviços. É a faculdade que o Município tem de organizar os serviços públicos de interesse local e de prestá-los, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Ao Município cabe gerir seus próprios negócios.”

¹¹⁸ SANTIN, Janaina Rigo e FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. In: Revista Justiça do Direito de Passo Fundo. v. 20, n. 1, 2006. p. 56.

¹¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria do Federalismo**, 1986. p. 93.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 641.

pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, por meio de lei própria, de autogovernar-se, de legislar, originária ou supletivamente, sobre assuntos de interesse local; e de autoadministrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispondo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição lhe impõe.

A função legiferante, ou seja, o poder de constituir normas jurídicas num ordenamento jurídico municipal, é autonomia importantíssima para que ocorra desenvolvimento e adoção de políticas públicas eficazes.

Cabe referir que o Código Civil definiu o Município como pessoa jurídica de direito público interno (artigo 41, inciso III, do Código Civil) e, por consequência, aplicou os artigos da constituição acima referidos, assegurando sua capacidade de autogoverno e de administração própria.

Não se pode esquecer, ainda, que "para o direito constitucional, a lei não passa de um ato normativo editado pelo Estado, e, portanto, dotado de imperatividade. Deve ser observada pelos destinatários, sob pena de sanção."¹²¹

Nos dois próximos tópicos, serão analisadas a autonomia normativa no que se refere à Lei Orgânica Municipal e as competências legislativas (interesse local), que devem ser interpretadas e aplicadas segundo o princípio da subsidiariedade.

1.4.1.1 Lei Orgânica Municipal e seu papel para a formação das normas municipais

O artigo 29 da Constituição Federal disciplina que os Municípios brasileiros reger-se-ão por Lei Orgânica elaborada pelas Câmaras Municipais, a qual pode ser chamada de Constituição Municipal e que vai determinar a vida do Município, observados os limites constitucionais previstos nas Constituições Federal e Estadual.

O Município desfruta de autodeterminação jurídica relativa, em face das duas outras órbitas federativas, o que lhe permite, inclusive, votar sua própria Lei

¹²¹ CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 59.

Orgânica, que é a sua carta política municipal.¹²²

Para Hely Lopes Meireles, a disposição contida no artigo 29 da Constituição Federal, “com a permissão de o Município elaborar sua própria Lei Orgânica”, expressa a capacidade de auto-organização dos poderes (Executivo e Legislativo), competências, atribuições e serviços, atingindo o ápice da autonomia política municipal. Entretanto, deverá sempre respeitar os dispositivos constitucionais federais e estaduais¹²³.

Em que consiste a Lei Orgânica própria dos municípios e qual o seu conteúdo, José Afonso da Silva define:

Ela é uma espécie de constituição municipal. Cuidará de discriminar a matéria de competência exclusiva do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 23). Indicará, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar supletivamente¹²⁴.

A Constituição Federal indicou o conteúdo básico da Lei Orgânica, que terá que compreender normas sobre: a) eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores para mandato de quatro anos; b) eleição em outubro, e com possibilidade de segundo turno para municípios com mais de duzentos mil eleitores; c) posse de prefeito e dos vereadores e seus compromissos 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição; d) limite máximo de vereadores para composição da Câmara, o qual é fixado dependendo do número de habitantes; e) forma de fixação dos subsídios de prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais; f) inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; g) proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; h) julgamento do prefeito pelo Tribunal de Justiça; i) organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; j) cooperação das associações representativas no planejamento municipal; k) iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do

¹²² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 35.

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 1998. p. 89.

¹²⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 2009. p. 642.

Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; e, l) perda do mandato do prefeito (incisos I a XIV, do artigo 29, Carta Magna).

Na “Lei Orgânica deve estar prevista competência municipal para editar lei complementar e lei ordinária”. Ou seja, necessário se faz estabelecer processo legislativo para disciplinar a matéria, exigindo-se *quórum* de maioria absoluta para aquelas que devem tratar os códigos tributários, de obras e de edificações, do plano diretor, da lei de ordenamento, uso e ocupação do solo, do estatuto do servidor público municipal, da divisão territorial do Município e de outras matérias de maior vulto. As questões que, pela natureza, não precisem de lei complementar, podem ser editadas por lei ordinária, com o *quórum* de maioria simples¹²⁵.

Pode-se afirmar que a Lei Orgânica Municipal “está em escala de superioridade em relação às demais leis municipais, pois estas devem estar formuladas de acordo com os princípios e regras contidos naquela”¹²⁶, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

Outro não é o entendimento de Roque Antonio Carrazza, que refere que a “lei orgânica do Município é dotada de maior positividade que as simples leis ordinárias municipais. Estas só serão válidas se e enquanto se adequarem àquela”¹²⁷.

Também importantes os ensinamentos de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

É inegável que mesmo as atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos Municípios, como transporte coletivo urbano, política das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional¹²⁸.

Dessa forma, a prerrogativa de auto-organização é resultado de um amadurecimento acerca do papel que o Município deve desempenhar no contexto federativo, possuindo ampla autonomia para disciplinar as matérias elencadas nos

¹²⁵ COSTA, Nelson Nery Costa. **Curso Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 139.

¹²⁶ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988**: Autonomia, Competência Legislativa e Interesse Local. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 99.

¹²⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 2013. p. 195.

¹²⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 2013. p. 99-100.

incisos do artigo 29 - Constituição Federal.

Importante referir que caso dispositivos da Lei Orgânica venham a infringir os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual também estão sujeitos ao controle concentrado de constitucionalidade.

1.4.1.2 Interesse local e sua Importância

O princípio constitucional da autonomia normativa é o que confere aos Municípios a capacidade de autolegislação, mediante o poder de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva, suplementar e comum, previstas na Constituição Federal.

Reza o artigo 30, inciso I, da Carta Magna, que compete ao Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Tal regramento legal, contudo, necessita ser aprofundado, face à imprecisão do significado da expressão “interesse local”. De início, verifica-se que a competência do Município é sua, de forma exclusiva.

O conceito chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o interesse local. Sobre isso, há quem compreenda que este se relaciona imediatamente com as suas necessidades imediatas e diretamente com as necessidade gerais.

Se, por um lado, a imprecisão do conceito de interesse local pode gerar perplexidade diante de situações ambíguas, nas quais se entrelaçam o interesse local *versus* o interesse regional, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do texto constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços, ou seja, não há dúvida de que há predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço no que diz respeito a serviços públicos¹²⁹.

Como bem ensina Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

A técnica utilizada para determinar a área de competência municipal por nosso legislador constituinte revela sabedoria, pois é praticamente impossível o levantamento de todas as funções passíveis de serem desempenhadas por um grupo comunitário em proveito de seus membros, assim como é impossível levantar todas as atribuições cabíveis a um grupo comunitário municipal, não se pode portanto enumerar de forma exaustiva a competência municipal¹³⁰.

¹²⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 1995. p. 275.

¹³⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**, 2003. p. 59.

Nesse sentido, não há dúvida de que o Município, por estar mais perto do cidadão, ao qual serve de forma direta e frequente, deve adequar-se às condições locais. Os munícipes serão sempre os maiores interessados nos problemas locais, uma vez que sentem os efeitos de sua organização, por meio de serviços essenciais, como saúde, educação, obras de infraestrutura, cultura e assistência social, entre outras.

José Nilo de Castro entende:

O interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, deve que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização¹³¹.

Importante também destacar a reflexão de Joaquim Castro Aguiar sobre o tema:

Num estado federal como o nosso, de quádrupla discriminação de competências, o entrecruze de interesses será, naturalmente, uma constante. O que interessa à União ou ao Estado, repercute no Município. O que afeta o interesse local, ressoa também, posto indireta e mediatamente, no interesse da região ou da nação. Não há interesse que se isole, privativo, exclusivo. E a noção de interesse local, embora submetida à elasticidade de uma construção maleável face ao tempo e ao lugar, talvez tenha maior mérito do que a rigidez de uma discriminação inflexível, incapaz de atender às variações de predominância futuras¹³².

O entendimento de Roque Antonio Carrazza também é no sentido de que o “interesse do Município que a Constituição protege é o peculiar, isto é, o próprio, o especial, o particular, não o exclusivo, que, em rigor, inexistente, já que, afinal de contas, tudo o que aproveita ao Município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o País”¹³³.

O interesse predominante do município é o interesse local, e, por conseguinte, a garantia de autonomia municipal, até mesmo porque, como entes integrantes da Federação brasileira, os municípios não podem sofrer quaisquer controles ou interferência dos outros entes da Federação nas matérias da sua

¹³¹ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2006. p. 24.

¹³² AGUIAR, Joaquim Castro. **Competências e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**. p. 105.

¹³³ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 2013. p. 197.

competência.¹³⁴ A exceção se dá nos seguintes casos: a) deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; b) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; c) não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; e d) o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (artigo 35, da Constituição Federal).

Assim, a autonomia municipal contemplada no texto constitucional, visando à descentralização dos poderes, forneceu ao núcleo básico da estrutura socioadministrativa da federação diversas competências, trazendo as discussões para o âmbito local. Nas palavras de Janaina Rigo Santin, houve elevação do

[...] poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, a qual busca aliar a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos principais objetivos da Constituição Federal e do Estado democrático de direito¹³⁵.

A Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais, circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao interesse local do Município¹³⁶.

O Município também tem competência suplementar, conforme dispõe o artigo 30, inciso II, da Carta Magna, quando dispõe que compete ao Município “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. É interessante frisar que a forma que deve ser interpretado dito dispositivo é no sentido de admitir que essa suplementação é apenas complementar, ou seja, tem o sentido de adaptação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidade da comuna¹³⁷. Aliás,

¹³⁴ CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 55.

¹³⁵ SANTIN, Janaina Rigo e FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. In: *Revista Justiça do Direito*. v. 20, n. 1, 2006, p. 56. “Quando se tomam as decisões muito longe do cidadão, estas correspondem muito pouco às suas necessidades [...] A administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos [...] O espaço local permite uma democratização das decisões, uma vez que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança e dos quais tem conhecimento direto.” DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 19, 38-39, 41.

¹³⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 2013. p. 97.

¹³⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**, 2003. p. 57.

não há como não interpretar que o Município somente possui competência suplementar em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local.¹³⁸

Exemplo típico de competência suplementar é que “os municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas” (Súmula 419 do Supremo Tribunal Federal).

José Afonso da Silva denomina a competência do Município para legislar sobre a matéria contida no inciso III do artigo 30 da Constituição Federal de competência financeira (tributária e orçamentária) e sobre a matéria contida nos incisos IV a IX de competência material, que se enquadram nas competências de natureza privativa ou de natureza comum¹³⁹.

Consoante a supremacia da Constituição Federal no ordenamento jurídico nacional, a legislação municipal tem de manter congruência com os seus princípios e disposições de observância obrigatória dos entes federados, como também dos princípios oriundos da Constituição Estadual¹⁴⁰. Além disso, por tratar-se de leis complementares e ordinárias, as competências acima analisadas também devem observar o que dispõe a Lei Orgânica.

Conforme se analisa, a identificação do âmbito de interesse é que vai definir a competência sobre a matéria que cada ente pode legislar, segundo, é claro, os parâmetros e diretrizes da Constituição Federal. No entanto, quando ocorrer divergência entre a competência dos entes federados, a discussão na grande maioria vai ser travada perante o controle de constitucionalidade concentrado.

Preferiu o constituinte proclamar expressamente que o Município legisla, e com exclusividade, sobre os assuntos de interesse local, sendo que, no âmbito de sua competência constitucional, o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais as normas de outros entes da

¹³⁸ Nesse sentido: “Assim, para que essa competência suplementar possa ser exercida adequadamente, é necessário conjugá-la com o interesse local. Diante da sistemática constitucional, é certo afirmar que, frente às matérias conferidas à União, não se pode invocar apenas o interesse local para dar legitimidade à lei Municipal. De outro lado [...] o interesse local não exclui o nacional ou o regional, pois inexistente um interesse exclusivamente municipal.” SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: Autonomia, Competência Legislativa e Interesse Local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. p. 89.

¹³⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentários Contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 309. Além disso, igualmente os assuntos de interesse local estão prestigiados no artigo 182 da CF.

¹⁴⁰ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá Editora, 2009. p. 213.

Federação que invadirem o campo da competência municipal¹⁴¹.

Dessa forma, a não observância da hierarquia das normas possibilita o controle das normas através do controle difuso de constitucionalidade e também controle concentrado (efeito *erga omnes*).

Negar ao Município a condição de ente federativo é negar vigência à própria Constituição, pois assim foi expressamente reconhecido pelo constituinte. É no Município que todos os cidadãos vivem e é da satisfação de suas necessidades básicas que deflui o bem-estar do país.

No Brasil, o governo e a administração de cada Município correspondem ao que seu povo, representantes e munícipes, estabelecerem nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros entes (União e Estados-Membros), condicionado, naturalmente, ao respeito aos princípios da Constituição Federal.

Portanto, o interesse local está adstrito às considerações e às características peculiares de cada localidade. Pode-se afirmar que sua característica é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, não podendo se esquecer de que o interesse local também serve de limitador da autonomia municipal, especialmente no âmbito legislativo e administrativo, não podendo extrapolá-lo, sob pena de ferir a autonomia dos demais entes federativos.

A autonomia municipal e seus limites na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é objeto de inúmeras discussões doutrinárias, pois se trata de um tema amplo, inovador e cuida diretamente dos interesses e da repartição de competências entre os entes federados. Por certo, a maior necessidade de evolução nessa área é uma urgente reforma tributária, capaz de contemplar um federalismo fiscal mais justo e equânime, com maior descentralização de recursos às unidades federativas mais próximas dos cidadãos. Afinal, são os Municípios os maiores responsáveis pela prestação dos serviços públicos garantidores dos direitos fundamentais.

¹⁴¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 2013. p. 103.

Assim, o papel das municipalidades no Estado brasileiro é indispensável, pois é por intermédio de suas competências legislativas que as administrações municipais dão efetividade às políticas públicas na coletividade de seu território, as quais deverão observar os preceitos constitucionais, conforme analisar-se-á no próximo capítulo, que aborda as teorias filosóficas sobre a jurisdição constitucional, indispensáveis para análise do controle de constitucionalidade.

CAPÍTULO 2

LIMITES À AUTONOMIA MUNICIPAL: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA

A supremacia do Estado federal sobre o ente federado se manifesta, conforme analisado, mediante os três pontos fundamentais: a) observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros; b) adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa; e c) instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição Federal¹⁴².

O federalismo definido na Constituição Federal de 1988 elenca as competências de cada ente federado, razão pela qual dito princípio está intimamente interligado com a jurisdição constitucional, qual seja, o controle de constitucionalidade.

Hans Kelsen, apoiando-se nas experiências de vários anos na qualidade de membro e relator permanente da Suprema Corte Constitucional da Áustria, realizou estudo sobre a garantia jurisdicional da Constituição:

A garantia jurisdicional da Constituição – a jurisdição constitucional – é um elemento do sistema de medidas técnicas que têm por fim garantir o exercício regular das funções estatais. Essas funções também têm um caráter jurídico: elas consistem em atos jurídicos. São atos de criação de direito, isto é, de normas jurídicas, ou atos de execução de direito criado, isto é, de normas jurídicas já estabelecidas. Por conseguinte, costuma-se distinguir as funções estatais em legislação e execução, que se opõem assim como a criação ou a produção do direito se opõem à aplicação do direito considerado como simples reprodução¹⁴³.

Para o autor, “garantias da Constituição significam portanto garantias da regularidade das regras imediatamente subordinadas à Constituição, isto é, essencialmente, garantias da constitucionalidade das leis”¹⁴⁴. Hans Kelsen refere ainda que as Constituições modernas trazem um catálogo de direitos fundamentais dos indivíduos e uma lei pode ser inconstitucional “em decorrência da contrariedade de seu conteúdo aos princípios ou diretivas formulados na Constituição, quando

¹⁴² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.199.

¹⁴³ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Trad. Alexandre Krug. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 123-124.

¹⁴⁴ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**, 2013. p. 126.

excede os limites estabelecidos por esta”¹⁴⁵.

Por esse motivo, Hans Kelsen concluiu que “cada grau da ordem jurídica constitui, pois, ao mesmo tempo, uma produção de direito com respeito ao grau inferior e uma reprodução do direito com respeito ao grau superior”, surgindo a ideia de regularidade do Direito¹⁴⁶.

A esse respeito, é oportuno trazer à colação os ensinamentos de Álvaro Ricardo de Souza Cruz, segundo quem:

Esse modelo trouxe consigo a noção de validade jurídica, ou seja, a conformidade das normas inferiores para com as superiores. Assim, Kelsen (1979) considerava uma norma como vigente/válida, simplesmente porque ela se encontrava de acordo com uma norma jurídica superior. A Constituição era vista como o ápice de qualquer modelo normativo. Assim, a questão da constitucionalidade das leis cingia-se, inicialmente, no modelo unitário de Kelsen (1979), à conformidade do conteúdo dos atos normativos inferiores com o texto constitucional¹⁴⁷.

Assim, a jurisdição constitucional tem como significado, para Hans Kelsen, a “garantia jurisdicional da Constituição” e “é um elemento do sistema de medidas técnicas que tem por fim garantir o exercício regular das funções estatais”¹⁴⁸.

Para Hans Kelsen, a guarda da Constituição deveria ser entregue a um tribunal que fosse totalmente separado dos Poderes Executivo e Legislativo. Para ele, não deveria haver unicidade no controle de constitucionalidade, pois a decisão que viesse a averiguar a (in)constitucionalidade deveria ser tomada em conjunto, por um grupo de julgadores que estivesse realmente comprometido com a segurança e a força da Constituição¹⁴⁹.

Nesse sentido, no presente capítulo, serão analisadas as teorias constitucionais de expoentes no direito constitucional ligadas à jurisdição constitucional, evidenciando suas principais contribuições teóricas, bem como se há possibilidade de destacar entre elas a que melhor se amolda a realidade brasileira.

¹⁴⁵ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**, 2013. p. 132.

¹⁴⁶ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**, 2013. p. 126.

¹⁴⁷ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 115.

¹⁴⁸ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**, 2013. p. 123-124.

¹⁴⁹ ALVIM, Eduardo Arruda; THAMAY, Rennan Faria Kruger; GRANADO, Daniel Willian. **Processo Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

2.1 Função judicial na perspectiva de Ronald Dworkin

Ronald Dworkin, em suas obras, apresenta sua teoria sobre o Direito, que está intimamente interligada com a prestação jurisdicional, sendo que o ápice da teoria se encontra na decisão judicial.

O estudo das obras de Ronald Dworkin é relevante para os constitucionalistas contemporâneos, pois traz a discussão tradicionalmente contornada pela dogmática positivista, a qual estabeleceu um afastamento absoluto entre direito e moral, tanto que o juiz assume papel de destaque, inclusive com denominação na mitologia (Hércules).

2.1.1 Argumentos de princípios e julgador Hércules

Inicialmente, cabe analisar o entendimento de Ronald Dworkin sobre a diferença entre princípios e regras jurídicas, a qual está consubstanciada na natureza lógica. As regras são aplicáveis à maneira tudo-ou-nada, já os princípios têm uma aplicação que pode ser gradativa em sua importância ou seu peso específicos, determinados no caso concreto¹⁵⁰. Assim, “se os fatos estipulados por uma regra ocorrem, então ou a regra é válida, em cujo caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou ela não é, em cujo caso ela em nada contribui para a decisão”¹⁵¹.

Princípios não “contêm exceções, pelo contrário, são utilizados exatamente para cobrir todos os casos, inclusive as exceções não previstas pelas regras” (lacunas e antinomias), “garantindo assim a unidade do ordenamento jurídico, comprometida pela deficiência das regras”¹⁵².

Ronald Dworkin destaca o papel na sociedade do julgador (juiz), comparando-o com a figura mitológica de Hércules:

Podemos, portanto, examinar de que modo um juiz filósofo poderia desenvolver, nos casos apropriados, teorias sobre aquilo que a intenção legislativa e os princípios jurídicos requerem. Descobriremos que ele formula essas teorias da mesma maneira que um árbitro filósofo construiria as características de um jogo. Para esse fim, eu inventei um jurista de

¹⁵⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 39-42.

¹⁵¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 39.

¹⁵² SAAVEDRA, Giovani Agostin. **Jurisdição e Democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermans, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006. p. 72-73.

capacidade, sabedoria, paciência e sagacidade sobre-humanas, a quem chamarei de Hércules. Eu suponho que Hércules seja juiz de alguma jurisdição norte-americana representativa. Considero que ele aceita as principais regras não controversas que constituem e regem o direito em sua jurisdição. Em outras palavras, ele aceita que as leis têm o poder geral de criar e extinguir direitos jurídicos, e que os juízes têm o dever geral de seguir as decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores cujo fundamento racional (*rationale*), como dizem os juristas, aplica-se ao caso em juízo¹⁵³.

O julgador deve organizar os princípios em cada um dos níveis (horizontal e vertical) por ocasião da prolação de uma decisão. Deve, ainda, buscar que a prestação jurisdicional seja sempre correta e, acima de tudo, justa:

O leitor entenderá agora por que chamei nosso juiz de Hércules. Ele deve construir um esquema de princípios abstratos e concretos que forneça uma justificação coerente a todos os precedentes de direito costumeiro e, na medida em que estes devem ser justificados por princípios, também um esquema que justifique as disposições constitucionais e legislativas¹⁵⁴.

Não se pode deixar de ter em mente que Hércules “deve desenvolver uma teoria da constituição na forma de um conjunto complexo de princípios e políticas que justifiquem o sistema de governo”¹⁵⁵.

Aliás, percebe-se, ao longo de toda a produção de Ronald Dworkin, que o direito das minorias deve ser protegido. A justificação na prática democrática é caracterizada pelo “apelo aos direitos morais que os indivíduos possuem contra a maioria, direitos que – afirma-se – disposições constitucionais, tanto ‘vagas’ como precisas, reconhecem e protegem”¹⁵⁶.

Importante também trazer à baila a diferenciação da teoria dos direitos fundamentais e da teoria dos deveres fundamentais:

[...] as teorias baseadas em direitos e baseadas em deveres colocam o indivíduo no centro e tomam sua decisão ou conduta como algo de fundamental importância. Mas os dois tipos colocam o indivíduo sob focos diferentes. As teorias baseadas em deveres se preocupam com a qualidade moral de seus atos, pois pressupõem que é literalmente errado que o indivíduo não consiga seguir certos padrões de comportamento... Por outro lado, as teorias baseadas em direitos preocupam-se mais com a independência do que com a conformidade da ação individual. Elas pressupõem e protegem o valor do pensamento e da escolha individual. Ambos os tipos de teoria fazem uso da ideia de regras morais, códigos de

¹⁵³ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 165.

¹⁵⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 182.

¹⁵⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 167.

¹⁵⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 209.

condutas a serem seguidos, em determinadas ocasiões, sem consultar o auto-interesse¹⁵⁷.

Para Ronald Dworkin, o direito constitucional não terá progresso enquanto não isolar o problema dos direitos contra o Estado e tornar esse problema parte de sua própria agenda. A solução estaria no “argumento em favor de uma fusão do direito constitucional e da teoria moral, em relação que, inacreditavelmente, ainda está por ser estabelecida”¹⁵⁸.

Não há dúvida, para Dworkin, que a Constituição funde questões jurídicas e morais, fazendo com que a validade de uma norma dependa da resposta a problemas morais complexos, como o problema de saber se uma determinada norma respeita a igualdade inerente a todos os indivíduos¹⁵⁹. Outro fator importante é que, a exemplo do que ocorre no Brasil, a Constituição norte-americana estabelece que a Suprema Corte detém o poder de declarar nula uma lei do Poder Legislativo quando considerar que tal norma entra em choque com suas disposições¹⁶⁰.

Para o autor, em casos controversos/difíceis, não há discricionariedade, ou seja, não há liberdade de o juiz escolher entre alternativas igualmente válidas. O julgador (Hércules) deve descobrir a única resposta justa, não lhe sendo permitido fazer escolhas gratuitas (ativismo), uma vez que deve ser orientado por princípios.

Conrado Hübner Mendes, trazendo os ensinamentos de Ronald Dworkin, faz uma distinção fundamental da teoria política entre dois tipos de argumento:

- a) argumentos de princípios, que justificam a decisão política mostrando que essa respeita um direito moral do indivíduo;
- b) argumentos de política (*policy*), que justificam a decisão em função de algum objetivo coletivo, como a decisão voltada para o bem-estar da comunidade¹⁶¹.

Assim, a decisão legislativa pode exigir os dois tipos de justificação, por outro lado, a decisão judicial será fundada somente em argumentos de princípios. A validade do Direito guarda relação à atividade interpretativa realizada pelo julgador,

¹⁵⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 267.

¹⁵⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 233.

¹⁵⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 285.

¹⁶⁰ SAAVEDRA, Giovanni Agostin. **Jurisdição e Democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermans, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann**, 2006. p. 74.

¹⁶¹ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 36-37.

pois “os discursos de aplicação e justificação se fundem em um só no sistema jurídico. Os princípios decorrem da atividade interpretativo-reconstrutiva do juiz”¹⁶². Entretanto, os juízos morais sobre o que é certo ou errado são complexos e afetados por considerações que são relativas e mutáveis, ou seja, vão depender da comunidade e do momento histórico¹⁶³.

Dessa forma, Ronald Dworkin propõe tarefa aos cidadãos numa nova compreensão do que consiste o interesse de seu governo, o qual não está focado somente no bem-estar do cidadão, mas também deve observar com responsabilidade a questão jurídica, colocando como dever do governo levar os direitos a sério. Se isso não ocorre, pode-se estar autorizando que o cidadão também não leve a lei a sério¹⁶⁴.

2.1.2 Os juízes, o Estado de Direito e o fórum do princípio

Na obra *Uma questão de princípio*, Ronald Dworkin, apresenta um modelo de controle de constitucionalidade substantivo, o qual nega a limitação interpretativa procedimental dos tribunais dos atos políticos decisórios do Poder Legislativo, uma vez que aqueles estariam igualmente comprometidos com a efetivação dos princípios da igualdade, da dignidade humana e com a garantia dos direitos individuais.

O autor destaca que “os juízes devem decidir casos valendo-se de fundamentos políticos, de modo que a decisão” não atenda apenas a interesses de determinado grupo, “mas também que seja tomada sobre o fundamento de que certos princípios de moralidade política são corretos”¹⁶⁵. Os fundamentos políticos não são de cunho partidário, mas sim da espécie moral como, por exemplo, a igualdade. Assim, os juízes devem “basear seus julgamentos de casos controvertidos em argumentos de princípios políticos, mas não em argumentos de procedimento político”¹⁶⁶.

¹⁶² SAAVEDRA, Giovani Agostin. **Jurisdição e Democracia**: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermans, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas Luhmann, 2006. p. 74.

¹⁶³ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 218.

¹⁶⁴ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**, 2002. p. 313-314.

¹⁶⁵ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 3.

¹⁶⁶ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 6.

Para o autor, o ideal de prestação jurisdicional é que, na medida do possível, “os direitos morais que os cidadãos efetivamente possuem devem ser acessíveis a eles no tribunal”¹⁶⁷.

O argumento de princípio fundado em direitos morais é um trunfo contra a decisão da maioria, que nem sempre preserva os direitos fundamentais. Inclusive, é possível ser declarada inválida norma que violar o sistema democrático constitucional.

Aliás, Ronald Dworkin afirma que os “legisladores não estão, institucionalmente, em melhor posição do que os juízes para decidir questões sobre direitos”.¹⁶⁸ Tal fato é comprovado em razão de que o Poder Legislativo no Brasil, além de estar muito influenciado por questões e interesses partidários, defende, na grande maioria, direitos de grupos específicos, deixando muitas vezes de atuar na defesa exclusiva do interesse público.

Outra questão importante que não pode deixar de ser apontada neste estudo é o universo de práticas clientelísticas, característico da política brasileira desde os tempos coloniais. O Estado brasileiro tem o clientelismo como uma prática política presente desde os tempos coloniais. Constitui-se na troca de favores entre detentores do poder político e alguns “eleitores”, os quais realizam relações particularísticas de trocas de interesses comuns. Ao político, interessa o voto, já o eleitor tem em vista algum tipo de favor, como emprego, vaga na escola, atendimento médico, bens materiais. Trata-se de uma troca de favores. Uma das características do clientelismo é o personalismo, em que as relações políticas têm natureza eminentemente pessoal, comprometendo o interesse público e a distribuição social dos recursos do país para atender a interesses privatísticos, privilegiando os eleitores que vão trocar seus votos por favores pessoais¹⁶⁹.

Ao comentar o papel democrático da jurisdição no combate às distorções no jogo político, Ronald Dworkin refere:

Sem dúvida, é verdade, como descrição bem geral, que numa democracia o poder está nas mãos do povo. Mas é por demais evidente que nenhuma democracia proporciona a igualdade genuína do poder político. Muitos cidadãos, por um motivo ou outro, são inteiramente destituídos de

¹⁶⁷ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 15.

¹⁶⁸ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 27.

¹⁶⁹ SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Estudos Jurídicos**, v. 40, n. 2, pp. 72-78. São Leopoldo, jul./dez. 2007. p. 73.

privilégios. O poder econômico dos grandes negócios garante poder político especial a quem os gere... Membros de minorias organizadas têm, como indivíduos, menos poder que membros individuais de outros grupos que são, enquanto grupos, mais poderosos. Estas imperfeições no caráter igualitário da democracia são bem conhecidas e, talvez, parcialmente irremediáveis. Devemos levá-las em conta ao julgar quando os cidadãos individualmente perdem de poder político sempre que uma questão sobre direitos individuais é tirada do legislativo e entregue aos tribunais. Alguns perdem mais que outros apenas porque tem mais a perder¹⁷⁰.

Portanto, o papel do judiciário “agiganta-se” na preservação dos direitos fundamentais, em especial das minorias que não têm acesso aos canais institucionais de poder político. No tocante à reconciliação da revisão judicial com a democracia, Ronald Dworkin apresenta a seguinte tese:

Se queremos a revisão judicial [...], devemos então aceitar e o Supremo Tribunal deve tomar decisões políticas importantes. A questão é que motivos, nas suas mãos, são bons motivos. Minha visão é que o Tribunal deve tomar decisões de princípio, não de política – decisões sobre que direitos as pessoas têm sob nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove melhor o bem-estar geral –, e que deve tomar essas decisões elaborando e aplicando a teoria substantiva da representação, extraída do princípio básico de que o governo deve tratar as pessoas como iguais¹⁷¹.

Assim, aqui nasce o ideal de integridade, que exige que o conteúdo do Direito tenha mais do que “*policy*”, ou conjunto de decisões oriundas de compromissos individuais orientados pelo bem-estar coletivo. A decisão por princípio assegura ao indivíduo um mínimo *status* de dignidade, ou seja, direitos morais passam a ser uma barreira incontornável em face da atuação da maioria e dos grupos de interesse¹⁷².

2.1.3 Direito como integridade

Ronald Dworkin propõe que os juízes apliquem, por ocasião da prolação da decisão, um sistema de princípios único e coerente. Além disso, esse sistema deverá ter uma integridade, porque as conciliações internas negariam o que é frequentemente chamado de “igualdade perante a lei” e, às vezes, de “igualdade formal”¹⁷³. Assim, a integridade busca proteger a coletividade contra a parcialidade,

¹⁷⁰ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 31.

¹⁷¹ DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 101.

¹⁷² MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, p. 37-38.

¹⁷³ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 224-225.

corrupções e fraudes¹⁷⁴.

A integridade contribui para a eficiência do Direito, pois, se

[...] as pessoas aceitam que são governadas não apenas por regras explícitas, estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem, então o conjunto de normas públicas reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias, sem a necessidade de um detalhamento da legislação ou da jurisprudência de cada um dos possíveis pontos de conflito. Esse processo é menos eficiente, sem dúvida, quando as pessoas divergem, como é inevitável que às vezes aconteça, sobre quais princípios são de fato assumidos pelas regras explícitas e por outras normas de sua comunidade. Contudo, uma comunidade que aceite a integridade tem um veículo para a transformação orgânica, mesmo que este nem sempre seja totalmente eficaz, que de outra forma sem dúvida não teria¹⁷⁵.

O Direito como integralidade rejeita a possibilidade de juízes inventarem o direito. Pelo contrário, o princípio instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, no dilema integridade e interpretação¹⁷⁶.

Segundo o direito como integridade, as proposições jurídicas são verdadeiras se contam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade. (...) O direito como integridade é, portanto, mais inflexivelmente interpretativo do que o convencionalismo ou o pragmatismo. (...) O direito como integridade é diferente: é tanto o produto da interpretação abrangente da prática jurídica quanto sua fonte de inspiração. O programa que apresenta aos juízes que decidem casos difíceis é essencialmente, não apenas contingentemente, interpretativo; o direito como integridade pede-lhes que continuem interpretando o mesmo material que ele próprio afirma ter interpretado com sucesso¹⁷⁷.

Na teoria de Ronald Dworkin, a obrigatoriedade de coerência no julgamento pretende a melhor construção possível do Direito, sempre segundo princípios e valores que o inspiram no passado e continuam a inspirá-lo no presente¹⁷⁸ e num “futuro honrado”,¹⁷⁹ pois, inevitavelmente, “a história de uma comunidade é feita de grandes conflitos e transformações”¹⁸⁰.

¹⁷⁴ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 228.

¹⁷⁵ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 229.

¹⁷⁶ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 271.

¹⁷⁷ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 272-273.

¹⁷⁸ NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Jurisdição Constitucional: limites ao subjetivismo judicial**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 92.

¹⁷⁹ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 274.

¹⁸⁰ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 275.

Na busca da resposta certa, Ronald Dworkin concebe o direito como uma prática social interpretativa e um romance em cadeia.

Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integralidade¹⁸¹.

Para solucionar essa complexa estrutura da interpretação jurídica, utiliza Ronald Dworkin, como já referido, um juiz imaginário, de capacidade e paciência sobre-humanas (Hércules), que aceita o Direito como integridade¹⁸².

Os juízes que aceitam o ideal interpretativo da integridade decidem casos difíceis tentando encontrar um conjunto coerente de princípios sobre os direitos e os deveres das pessoas, a melhor interpretação da estrutura política e da doutrina jurídica de sua comunidade, incluindo convicções sobre a adequação e justificação¹⁸³.

Para Ronald Dworkin, há uma diferença muito grande entre a Constituição e as demais normas. “A Constituição é o fundamento para a criação de outras leis, e por esse motivo a interpretação dada por Hércules ao documento como um todo, bem como a suas cláusulas abstratas, deve ser também fundamental”¹⁸⁴.

Afirmar direitos não é uma questão exclusivamente jurídica. É, também, uma questão política¹⁸⁵. Como afirma Konrad Hesse, as “questões constitucionais não são, originariamente, questões jurídicas, mas sim questões políticas.”¹⁸⁶ E para tanto, é preciso vontade de um juiz Hércules em fazer valer o texto constitucional, acima das inflexões políticas e econômicas da conjuntura por que passa o país naquele momento. A Suprema Corte “em última instância, têm o poder de decidir pelo governo como um todo o que a Constituição pretender dizer, e de declarar inválidos os atos de outros órgãos públicos sempre que excederem os poderes que

¹⁸¹ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 276.

¹⁸² DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 287.

¹⁸³ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 305.

¹⁸⁴ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 454.

¹⁸⁵ Nesse sentido ver SANTIN, Janaína Rigo; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Constituição e Política**. Passo Fundo: UPF Editora, 2006.

¹⁸⁶ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 9.

lhes são outorgados pela Constituição, corretamente entendida”¹⁸⁷.

Assim, o Direito como integridade “consiste nos princípios que proporcionam a melhor justificativa disponível para as doutrinas e dispositivos do direito como um todo”¹⁸⁸. Para Ronald Dworkin, a integridade deve ser entendida como:

[...] um ideal político, e aceitando o princípio de integridade na prestação jurisdicional como soberano em todo o direito, pois queremos tratar a nós mesmos como uma associação de princípios, como uma comunidade governada por uma visão simples e coerente de justiça, equidade e devido processo legal adjetivo na proporção adequada¹⁸⁹.

O autor entende que a justiça “diz respeito ao resultado correto do sistema político: a distribuição correta de bens, oportunidades e outros recursos”. Já a “equidade é uma questão da estrutura correta para esse sistema, a estrutura que distribui a influência sobre as decisões políticas de maneira adequada”. E, por sua vez, mediante o devido processo legal adotam-se os “procedimentos corretos para a aplicação de regras e regulamentos que o sistema produziu”¹⁹⁰.

A força superior da integridade na prestação jurisdicional a torna soberana nos julgamentos de Direito. “A integridade não se impõe por si mesma; é necessário o julgamento. Esse julgamento é estruturado por diferentes dimensões de interpretação e diferentes aspectos destas”. Portanto,

[...] as convicções a respeito da adequação são conflitantes e restringem os julgamentos de substância, e como as convicções a respeito de equidade, justiça e devido processo legal adjetivo são conflitantes entre si. O julgamento interpretativo deve observar e considerar essas dimensões; se não o fizer, é incompetente ou de má-fé, simples política disfarçada¹⁹¹.

Entretanto, o julgamento interpretativo também deve fundir essas dimensões numa opinião geral: sobre a interpretação que, todos os aspectos considerados, torna o histórico legal da comunidade o melhor possível do ponto de vista da moral política. Dessa forma, os “julgamentos legais são difusamente contestáveis”¹⁹².

¹⁸⁷ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 427.

¹⁸⁸ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 477.

¹⁸⁹ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 482-483.

¹⁹⁰ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 483.

¹⁹¹ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 498.

¹⁹² DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 498.

O império do Direito é definido pela atitude, não pelo território, pelo poder ou pelo processo. Tal atitude é “construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado”. Além disso, “uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções”. Aqui está o que “o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter”¹⁹³.

Para Klaus Günther:

O descobrimento ou a busca por normas implícitas não ocorre de modo arbitrário, nem com uma intenção legislativa usurpadora. Dworkin insiste para que os juízes não criem novos direitos, mas descubram os direitos que sempre existiram, ainda que frequentemente de modo implícito. Esta argumentação de Dworkin é consequente, porque, no âmago, direitos são de natureza moral, portanto, inacessíveis a alterações positivadoras. Eles não são derivados de um ato legiferante ou judicativo, mas do direito ao respeito e consideração iguais, enraizado nos fundamentais princípios legitimadores de uma comunidade¹⁹⁴.

Dessa forma, as decisões judiciais devem ser tomadas em estrita observância de princípios constitucionais que conferem integridade ao ordenamento, sob pena de serem ilegítimas ao afrontarem o sistema representativo sobre o qual se assenta a democracia. Existe uma resposta correta que pode (e deve) ser obtida a partir de uma prática interpretativa por parte dos juízes, combinando-se princípios e argumentos¹⁹⁵.

2.1.4 A leitura moral da Constituição

Para Ronald Dworkin, a maioria das constituições contemporâneas apresenta os direitos do indivíduo perante o governo numa linguagem ampla e aberta, ou seja, com uma elevada carga de abstração, o que demanda uma atividade interpretativa. A “leitura moral propõe que todos nós – juízes, advogados e

¹⁹³ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 492.

¹⁹⁴ GÜNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral**: justificação e aplicação. Trad. Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004. p. 410.

¹⁹⁵ APPIO, Eduardo Fernando. **O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. p. 157.

cidadãos – interpretemos e apliquemos esses dispositivos abstratos considerando que eles fazem referência a princípios morais de decência e justiça”¹⁹⁶.

A Constituição norte-americana, assim como a brasileira, protege os indivíduos e as minorias da ação do Estado a partir das declarações de direitos, sendo que, conforme já dito, muitas dessas regras normativas têm uma linguagem moral excessivamente abstrata. De acordo com a leitura moral, ditos “dispositivos devem ser compreendidos de maneira mais naturalmente sugerida por sua linguagem: referem-se a princípios morais abstratos e, por referência, incorporam-nos como limites ao poder do Estado”¹⁹⁷.

Sintetizando o entendimento de Ronald Dworkin, Oscar Vilhena Vieira refere:

[...] só é correto afirmar que os indivíduos têm direitos, no sentido forte da expressão, com uma decorrência da necessidade de preservação da dignidade humana e da igualdade. Trata-se de uma experiência e de uma construção histórica pela qual os cidadãos criam direitos para se defender do poder coercitivo do Estado, necessário, por sua vez, à estabilidade de expectativas e respaldo do próprio Direito¹⁹⁸.

Ronald Dworkin aponta as condições estruturais para a participação moral, que consistem em situações de fato necessárias para caracterizar a comunidade, tais como uma formação e desenvolvimento histórico estável ou uma base territorial bem definida¹⁹⁹.

O autor destaca o princípio da participação, no sentido de que nenhuma “comunidade política não pode fazer nenhum indivíduo um membro moral se não der a essa pessoa uma participação em qualquer decisão coletiva, um interesse nessa decisão e uma independência em relação à mesma decisão”. É essa condição ou princípio que insiste no sufrágio universal, em eleições periódicas, mas que deve ser ampliada “na liberdade de manifestação e de expressão para todas as opiniões, não

¹⁹⁶ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. Trad. Marcelo Bandrão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 2.

¹⁹⁷ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 10.

¹⁹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma)**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 227.

¹⁹⁹ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 37.

somente nas ocasiões políticas formais, mas também na vida informal da comunidade”.²⁰⁰.

Outro aspecto de destaque é o princípio da reciprocidade, ou seja, “um indivíduo não pode ser um membro a menos que seja tratado pelos outros como tal”, sendo a exceção caracterizada caso “as consequências de qualquer decisão coletiva para sua vida sejam consideradas tão importante quanto as consequências da mesma decisão para a vida de todas as outras pessoas”. Trata-se da concepção comunitária de democracia, no sentido de alertar que uma sociedade em que a maioria despreza as necessidades e perspectivas de uma minoria não é só injusta, como ilegítima²⁰¹.

O terceiro aspecto a ser analisado é a condição de independência moral, a qual se relaciona com a liberdade de julgamento antes apontada²⁰². Ronald Dworkin refere ser difícil acontecer um debate nacional útil sobre princípios constitucionais quando as decisões constitucionais são consideradas exercícios técnicos de uma arte misteriosa e altamente conceitual. O autor entende que seria mais fácil tal debate acontecer se a leitura moral da Constituição fosse reconhecida de modo mais aberto pelas opiniões jurídicas²⁰³. Nesse aspecto, Dworkin revela-se um liberal.

²⁰⁰ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 37-38.

²⁰¹ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 38-39.

²⁰² “As pessoas que assumem a responsabilidade pessoal por decidir qual o tipo de vida que mais prezam podem mesmo assim aceitar que as questões de justiça – acerca de como equilibrar os interesses de todos os cidadãos, que são diferentes e às vezes conflituosos – sejam decididas coletivamente, de modo que uma única decisão possa ser encarada por todos como dotada de autoridade. Não há nada nessa ideia que ponha em xeque a responsabilidade do indivíduo de decidir por si mesmo que vida viver, dados os recursos e oportunidades que lhe restam depois de tomadas as decisões coletivas. Assim, mesmo quando seus pontos de vista são derrotados, ele pode considerar-se unido aos outros num esforço conjunto para resolver essas questões. Seria diferente, porém, se a maioria se arrogasse o direito de decidir o que ele deveria pensar ou dizer acerca dessas decisões, ou quais deveriam ser os ideais ou valores a orientá-lo na hora de votar ou de decidir o que fazer com os recursos que lhe foram atribuídos. A pessoa que acredita deter a responsabilidade pelos valores centrais de sua vida não pode entregar essa responsabilidade a um grupo, mesmo que disponha de um voto igual aos outros nas deliberações desse grupo. Portanto, a comunidade política verdadeira é uma comunidade feita de agentes morais independentes. Ela não pode determinar o que seus cidadãos devem pensar a respeito de políticas ou ética, as deve, por outro lado, propiciar circunstâncias que lhes permitam chegar a crenças firmes em matéria de ética e política, através de sua própria reflexão, e, por fim, de sua convicção individual.” DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 39-40.

²⁰³ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 48.

Nos Estados Unidos, assim como no Brasil, é pacífico o entendimento de que a Suprema Corte “tem autoridade para tornar uma lei inválida se esta for considerada inconstitucional”. Isso não nega, naturalmente, “a responsabilidade paralela dos legisladores de fazer os seus próprios juízos constitucionais e recusar-se a aprovar leis que não lhes pareçam conforme à Constituição”²⁰⁴.

A leitura moral é compatível com todas essas soluções institucionais ao problema das condições democráticas. Ela é uma teoria que trata de como certos dispositivos constitucionais devem ser interpretados ou “lidos” – de quais perguntas devem ser feitas e respondidas para que possamos saber o que esses dispositivos significam e exigem. Não é uma teoria sobre quem deve fazer essas perguntas ou quem deve dar a resposta a ser aceita por todos. Por isso, a leitura moral é só uma parte – uma parte importante – de uma teoria geral da prática constitucional²⁰⁵;

Assim, Dworkin sustenta que o controle de constitucionalidade, mediante princípios e pela leitura moral do texto constitucional, além de não violar a democracia, acaba por aprimorá-la, mesmo quando levado a sério não só pelo Poder Judiciário, como também por todos os operadores do Direito e também pela sociedade.

2.1.5 Unidade de valor

Ronald Dworkin defende uma antiga tese filosófica, “a unidade do valor”. O valor analisado a partir dos valores éticos e morais, levando em consideração uma “teoria do bem viver e do que precisamos fazer para as outras pessoas e do que não podemos fazer com elas se quisermos viver bem”. Tudo isso com muita responsabilidade intelectual, a qual também não deixa de ser um valor importante²⁰⁶.

No que tange à justiça, entende Dworkin que nenhum governo se torna legítimo sem cumprir com o princípio da igualdade. Ou seja, “deve demonstrar igual consideração pelo destino de toda pessoa sobre a qual pretende ter domínio”. Outro princípio relevante é a “responsabilidade e o direito de toda pessoa de decidir por si mesma como fazer de sua vida algo valioso”²⁰⁷.

²⁰⁴ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 52.

²⁰⁵ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 52.

²⁰⁶ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Trad. Marcelo Bandrão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 1.

²⁰⁷ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor, 2014. p. 4-5.

A justiça não exige apenas uma teoria da igualdade de recursos, mas também uma teoria da liberdade (incluída numa moral política). Ao construir essa teoria, tem-se consciência do perigo de um conflito entre liberdade e a igualdade, que deve desaparecer quando analisado sob o ângulo moral²⁰⁸.

Ronald Dworkin apresenta uma concepção coparticipativa, segundo a qual, numa comunidade verdadeiramente democrática, cada cidadão é um parceiro em igualdade de condições dos demais e da sociedade política também, o que vai muito além do simples fato de seu voto ter o mesmo valor que o dos demais. Para o autor, significa que todos os cidadãos devem ter a mesma voz e igual interesse nos resultados da comunidade. De acordo com essa concepção, “a democracia exige a proteção daqueles mesmos direitos individuais à justiça e à liberdade que, segundo às vezes se diz, a própria democracia ameaça”²⁰⁹.

Juízos de valores temos de aceitar que os valores não têm uma verdade objetiva independente das crenças ou atitudes das pessoas que os julgam: as proposições destas pessoas sobre o justo e o injusto, o certo e o errado, o piedoso e o ímpio, devem ser entendidas como meras expressões de suas atitudes ou emoções, como recomendações a serem seguidas pelos outros, como compromissos pessoais por ela assumidos ou, ainda, como propostas de elaboração de diretrizes para a vida delas. Sendo que é através da política, acima de qualquer outro aspecto da nossa vida, que nos nega o luxo de sermos cétricos a respeito dos valores²¹⁰.

Os juízos de valores, quando forem verdadeiros, o serão não em virtude de refletirem algo, mas em razão da defesa substantiva que possa ser apresentada em favor deles. A esfera moral é a esfera dos argumentos, não dos fatos brutos. Nesse caso, não é implausível – muito pelo contrário – supor que nessa esfera não haja conflitos, mas somente apoio mútuo²¹¹.

A tese de uma “única resposta correta” para os casos jurídicos difíceis, ao contrário do que sugeriram alguns, não só perdura na obra de Ronald Dworkin, como abrange não apenas dilemas jurídicos, mas o debate que se refere a valores no Direito, na política, na ética e na moral.

Portanto, é indispensável, a exemplo que ocorre em outras obras de Ronald Dworkin, que ocorra uma integração, sob o enfoque da ideia de que, na moral política (valores políticos), a integração é uma condição necessária à verdade.

²⁰⁸ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor, 2014. p. 7-8.

²⁰⁹ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor, 2014. p. 9.

²¹⁰ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor, 2014. p. 13-14.

²¹¹ DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor, 2014. p. 19.

Assim, Direito e política devem se associar e se adequar à integridade na moralidade e na ética.

Pelo que se analisou, a complexidade e a genialidade da obra de Ronald Dworkin o torna um dos principais filósofos da atualidade²¹², embora haja críticos que defendam que sua teoria é voltada a um mundo irreal.

A teoria de Ronald Dworkin não aceita o simples respeito à vontade da maioria. Exige um estudo substantivo das normas e dos princípios constitucionais para estabelecer um ideal de igualdade na democracia, ou seja, buscar uma justiça no sentido do liberalismo e do igualitarismo, valores esses interligados.

A Constituição, para o autor, como toda a norma, encontra-se “ancorada na história, na prática e na integridade”²¹³.

A racionalidade jurídica, por sua vez, está, para Ronald Dworkin, consubstanciada na moral, na argumentação, na interpretação e na justificação, sempre buscando o ideal de integração. Ou seja, direitos morais acessíveis aos tribunais, com decisões moralmente corretas e justas, sempre fundamentando a decisão com base em princípios.

Em suma, Ronald Dworkin é a favor do controle judicial de constitucionalidade no sentido de que: a) as disposições abstratas da constituição, principalmente os princípios (direitos individuais), devem ser submetidas à interpretação moral; b) a leitura moral não é arbitrária, já que deve ser efetivada com integridade e tradição; c) a intervenção judicial que invalida uma norma não ofende o princípio democrático (pois democracia é muito mais que a ideia de maioria), sendo que as decisões dos tribunais vêm a fortalecer dito instituto; d) a responsabilidade dos juízes deve estar presente numa democracia, na busca de inserir a dimensão de princípios na esfera pública (fórum de princípios); e) a ideia de moralidade judicial está consubstanciada ao dizer que cabe ao juiz concretizar os direitos ínsitos nos princípios presentes na Lei Magna de um país, chamados de princípios morais.

Portanto, tendo como ponto de partida o direito e a prestação jurisdicional, devem ser entendidos como integridade, ou seja, devem ser construídos argumentativamente, tendo por base os princípios morais de justiça, equidade e

²¹² Se engana o operador do direito que não necessita da filosofia. Hoje, juristas são sempre filósofos, pois a doutrina faz parte de sua análise, principalmente quanto a teoria constitucional, a filosofia é mais próxima da superfície do argumento (DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, 1999. p. 454).

²¹³ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana, 2006. p. 17.

devido processo.

Oscar Vilhena Vieira faz uma síntese sobre a tese de Ronald Dworkin:

Não há uma liberdade total, onde o magistrado decide a partir de valores externos ao Direito, que, na maioria das vezes, são os seus próprios, mas uma esfera carregada de princípios (que pertencem ao sistema jurídico) que limitam e impõem determinado sentido às decisões judiciais. É dentro dessa esfera que se deve decidir. Caso haja discricionariedade essa ocorre apenas num sentido fraco. Dworkin não aceita, dessa forma, a proposição dos positivistas de que toda norma aberta é, na realidade, um convite para que os juízes exercitem suas próprias escolhas. Ao invés de se buscar controlar a discricionariedade por intermédio da regulamentação e detalhamento minucioso de como devem se comportar os agentes do Estado – tradicional ao direito administrativo -, busca-se densificar o ambiente decisório a partir de princípios²¹⁴.

Não é possível esquecer que “todo romance busca final feliz” e a interpretação jurídica constitucional é uma ferramenta indispensável para a concretização dos direitos fundamentais a partir da teoria da decisão jurídica.

Atualmente, o Brasil vive numa crise institucional, dentre outros motivos, pois o cidadão tem em mente tão somente a busca de direitos, sem pensar em respeitar seus deveres. A doutrina dworkiniana tem muito a contribuir para a evolução institucional brasileira. Nesse sentido, deve ser iniciado um trabalho de resgate dos deveres fundamentais morais, principalmente numa sociedade tão competitiva como a atual.

Pela concepção dworkiniana, não restam dúvidas de que a atividade política exercida pelo Legislativo e pelo Executivo devem ser compatíveis com a Constituição Federal, principalmente quanto aos direitos fundamentais (princípios morais), sendo que, em caso de desvios, cabe ao Poder Judiciário a interferência, a fim realizar a análise a respeito de sua constitucionalidade, razão pela qual Ronald Dworkin é defensor do controle de constitucionalidade.

2.2 Legislatura e desacordos morais razoáveis: Jeremy Waldron

Ao contrário de Ronald Dworkin, o qual defende a jurisdição, principalmente o papel desempenhado pelo Poder Judiciário na observância dos princípios constitucionais, Jeremy Waldron defende a necessidade de reafirmar a importância da legislação e do Poder Legislativo, ou seja, de recuperar sua

²¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma)**, 1999. p. 200.

dignidade perdida, considerando os desacordos morais razoáveis existentes na sociedade.

Para Jeremy Waldron, a legislação não é apenas deliberada, administrativa ou política: é, acima de tudo, no mundo moderno, o produto de uma assembleia – os muitos, a multidão, por intermédio de seus representantes²¹⁵.

O autor destaca o papel que a legislatura deve possuir, bem como a preocupação com o procedimento:

Destacar maneiras de pensar a respeito da legislatura que a apresentem como um modo de governança dignificado e uma fonte de direito respeitável. Quero que vejamos o processo de legislação – na sua melhor forma – como algo assim: os representantes da comunidade unindo-se para estabelecer solene e explicitamente esquemas e medidas comuns, que se podem sustentar em nome de todos eles, e fazendo-o de uma maneira que reconheça abertamente e respeite (em vez de ocultar) as inevitáveis diferenças de opinião e princípio entre eles. Esse é o tipo de compreensão de legislação que eu gostaria de cultivar²¹⁶.

Jeremy Waldron busca restaurar o papel da legislação na teoria do direito:

Acredito que a legislação e as legislaturas têm má fama para lançar dúvidas quanto a suas credenciais como fontes de direito respeitáveis. Se essa má fama é ou não merecida por causa das extravagâncias, passadas e presentes, digamos, dos membros da Câmara dos Comuns britânica ou das duas casas do Congresso dos EUA, é uma questão sobre a qual não me pronunciarei. Isso porque o problema que percebo é que nem sequer desenvolvemos uma teoria normativa da legislação que pudesse servir como base para criticar ou corrigir tais extravagâncias. Mais importante, não possuímos um modelo jurisprudencial capaz de compreender normativamente a legislação como forma genuína de direito, a autoridade que ela reivindica e as exigências que faz aos outros autores em um sistema jurídico²¹⁷.

A discordância sobre direitos não é irracional, as pessoas podem discordar sobre direitos e ainda levá-los a sério. Nessas circunstâncias, elas precisam adotar procedimentos que respeitem as vozes e as opiniões das pessoas – milhões delas – cujos direitos estão em jogo e tratá-las como iguais nesse processo. Ao mesmo tempo, devem assegurar que esses procedimentos enfrentem, de maneira responsável e deliberativa, as questões difíceis e complexas que as

²¹⁵ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 37.

²¹⁶ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**, 2003. p. 02-03.

²¹⁷ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**, 2003. p. 01.

discordâncias sobre direitos levantam. Os procedimentos legislativos ordinários podem fazer tal enfrentamento²¹⁸.

Para Conrado Hübner Mendes, “o desacordo não é mero detalhe que possa ser sanado por deliberação racional qualificada: é a característica persistente da política contemporânea”, e, desse modo, não pode ser negligenciado, fator esse “determinante para construir instituições democráticas”.²¹⁹ Atualmente, não há acordo sobre quais direitos temos, e, mesmo admitindo-se que haja algum consenso sobre a lista de direitos, há grande desacordo sobre sua aplicação a casos concretos²²⁰.

Não há dúvida de que a existência e a persistência dessa discordância razoável não podem paralisar a comunidade. As ações das pessoas precisam ser coordenadas por meio da adoção de regras que tenham autoridade sobre todos, independentemente de estarem ou não em conformidade com uma suposta ou possível verdade real e objetiva sobre direitos e outras questões controversas. Portanto, precisamos de um método adequado para a criação dessas regras autoritativas (normas jurídicas da comunidade). Porém, o método de criação dessas regras deve respeitar a primeira circunstância inelutável da política, o desacordo razoável entre os membros da comunidade. Esse respeito é devido porque as pessoas devem ser tratadas como livres e iguais e suas concepções individuais sobre direitos, moralidade, política ou religião devem ser tratadas com a mesma consideração e o mesmo peso nos processos de formação das regras autoritativas do Direito, estejam elas ou não de acordo com as supostas respostas corretas sobre verdades objetivas. Sustenta Jeremy Waldron, o único método que efetivamente respeita o pluralismo político é o processo legislativo conduzido com base no princípio majoritário²²¹.

Portanto, o consentimento original desempenha uma função muito importante no argumento a favor da decisão majoritária. Não é consentimento – devemos observar – ser obrigado pela maioria. Isso tornaria a legitimidade da decisão majoritária um problema puramente de

²¹⁸ WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 157.

²¹⁹ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 81.

²²⁰ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 84.

²²¹ MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 37.

convenção: as pessoas podiam ter escolhido qualquer processo decisório, mas aconteceu de concordarem quanto a esse. Estou explorando uma interpretação, baseada no consentimento, da visão de Locke de que a decisão majoritária é natural. O consentimento origina, então, é consentimento para ser obrigado por um ou outro processo decisório, um processo decisório que pode muito bem envolver algo menos que a unanimidade²²².

Jeremy Waldron entende que o processo democrático efetivado pelo legislativo respeita o pluralismo, principalmente quando evoca o princípio da decisão majoritária, desde que respeitado o princípio da igualdade entre os participantes de uma sociedade.

Conrado Hübner Mendes analisa:

A regra de maioria é sustentada por uma abordagem orientada pela legitimidade. A interpretação da física do consentimento de Locke tampouco é agregativa. A lógica do consentimento tem a ver com justiça, e com o reconhecimento do status de cada cidadão como igual. A métrica básica, em toda a situação em que indivíduos têm diferentes opiniões, deveria ser a métrica da equidade (metric of fairness).

A base mais equitativa para proceder, numa situação de tamanho desacordo, é dada, nesse sentido, pela decisão majoritária. Uma escolha coletiva deve ser feita, a despeito do desacordo entre opções propostas pelos indivíduos. Não há um repositório de conhecimento super-humano que sirva de base para a decisão correta e verdadeira. Apesar de a opção poder estar errada, tudo o que temos são visões individuais a respeito. O método da decisão majoritária tenta dar a cada indivíduo o maior peso possível, compatível com o peso igual de todos. A visão do indivíduo torna-se minimamente decisiva. O método majoritário alberga máxima decisividade para cada membro, sujeito apenas ao constrangimento da igualdade²²³.

A regra da maioria nem sempre é democrática, eis que, por vezes, não respeita as opiniões das minorias²²⁴ e muitas vezes são violados direitos fundamentais, pois o processo legislativo não raramente esquece inclusive de observar preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Assim, nem sempre as decisões tomadas pelo Poder Legislativo refletem os reais interesses das minorias, quando deveria protegê-las.

²²² WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**, 2003. p. 169-170.

²²³ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 98.

²²⁴ Para Eduardo Appio, minorias são identificadas a partir da consideração de que determinadas classes de pessoas não têm acesso à mesma representação política que os demais cidadãos ou, ainda, que sofrem histórica e crônica discriminação por conta de características essenciais a sua personalidade que demarcam a sua singularidade no meio social, a exemplo de pessoas de outras nacionalidades (imigrantes), classificações realizadas por idade (idosos), pessoas com problemas físicos e mentais, orientação sexual, critério de gênero, entre outros. APPIO, Eduardo. **Direito das Minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 200-202.

A Suprema Corte não seria, para Waldron, uma instituição contramajoritária. Ao contrário, toma todas as suas decisões por maioria, ou seja, com base na maioria simples. Além disso, apesar de os juízes apoiarem suas decisões em longos arrazoados, a qualidade da decisão não tem impacto nenhum no peso de seu voto. Não vale mais por ter feito uma pesquisa erudita, por ter um argumento corrente; será somente mais um voto a se somar aos outros. O voto mais eloquente conta a mesma coisa que um medíocre para decisão final.²²⁵ Aliás, o poder exercido por aquelas poucas celebridades de beca negra pode certamente fascinar uma população articulada, é natural. Mas isso está longe de ser a essência da cidadania ativa²²⁶.

Cláudio Ari Mello destaca que Jeremy Waldron, no contexto de seu ataque ao constitucionalismo contemporâneo, apresenta sua teoria fundada basicamente em duas críticas:

1) uma crítica aos sistemas jurídicos que incorporam declarações de direitos fundamentais em suas constituições; 2) um crítica aos sistemas jurídicos que permitem que o poder judiciário declare inválidas leis instituídas pelo poder legislativo que conflitam com os direitos incorporados nas constituições ou em declarações de direito. Waldron pensa que esse modelo é responsável por uma concentração excessiva das atenções dos filósofos e teóricos jurídicos no trabalho dos tribunais e uma indiferença ou, nos piores casos, até um preconceito em relação à legislação produzida pelo poder legislativo²²⁷.

Nas palavras de Waldron:

As pessoas convenceram-se de há algo indecoroso em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, tem a palavra final em questões de direito e princípios. Parece que tal fórum é considerado indigno das questões mais graves e mais sérias dos direitos humanos que uma sociedade moderna enfrenta. O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter²²⁸.

²²⁵ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 102.

²²⁶ WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. *Limites do Controle de Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 250.

²²⁷ MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**, 2010. p. 33-34.

²²⁸ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**, 2003. p. 05-06.

A sociedade deve resolver as discordâncias quanto a direitos de seus membros utilizando suas instituições legislativas, não havendo necessidade de as decisões legislativas sobre direitos serem reavaliadas pelos tribunais. Permitir que decisões dos tribunais anulem decisões dos parlamentos quanto a essas questões deixa de satisfazer critérios importantes de legitimidade política²²⁹.

Analisando a obra de Jeremy Waldron, Cláudio Ari de Mello destaca:

O controle de constitucionalidade das leis pelo poder judiciário é ilegítimo justamente porque o método judicial de decisão das questões polêmicas sobre direitos, moralidade e política está concentrado em juízes politicamente irresponsáveis e que não atuam como representantes dos membros da comunidade. Tenham os juízes ou não melhores condições subjetivas ou institucionais de ter acesso as respostas corretas sobre essas questões polêmicas, o processo judicial não trata com igual consideração e respeito o pluralismo de concepções políticas, morais ou religiosas existente em uma sociedade democrática e nem empresta um valor subjetivo ao desacordo razoável que é inerente as circunstâncias da política²³⁰.

Percebe-se o esforço de Jeremy Waldron em criticar a teoria jurídica, a qual, segundo ele, não tem contribuído para a compreensão da legislação. Haveria, segundo o autor, uma intoxicação com as cortes e pouco esforço em imaginar uma teoria do direito que se acomode à democracia, a partir do processo legislativo de maiorias, pois as leis são produtos de assembleias conflituosas e isso é desprezível para a sua interpretação²³¹.

Uma das proposições do autor é que o Estado de direito é um modelo de Estado em que os juízes, funcionários e cidadãos devem obedecer à lei instituída por um processo legislativo baseado na regra da maioria, mesmo quando a lei – na opinião do juiz, do funcionário ou do cidadão – for injusta, imoral ou prejudicial ao bem-estar da comunidade, já que o processo político do qual resultou a legislação é, em si, o método mais justo para a instituição das normas jurídicas que coordenam as ações dos membros da comunidade²³².

Conrado Hübner Mendes destaca posicionamento de Jeremy Waldron:

²²⁹ WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 106.

²³⁰ MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**, 2010. p. 37.

²³¹ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 83.

²³² MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**, 2010. p. 35.

Quando cidadãos ou seus representantes discordam sobre quais direitos temos ou sobre o que estes direitos impõem, parece quase um insulto dizer que isto não é algo que lhes permite resolver por meio de procedimento majoritário, mas que deve ser atribuído para determinação final a um pequeno grupo de juízes. É particularmente insultante quando descobrem que juízes discordam entre si exatamente pelas mesmas linhas que cidadãos e representantes, e que juízes tomam suas decisões, também, por votação majoritária. Cidadãos podem sentir que, se desacordos nesses assuntos devem ser resolvidos pela contagem de cabeças, então são as suas cabeças ou as de seus representantes que deveriam ser contadas²³³.

Costuma-se falar que a revisão judicial da legislação se dá em nome dos direitos individuais. Direitos, no entanto, são questões sensíveis sobre as quais todos discordam. Jeremy Waldron vê a legislação como produto de um complexo processo deliberativo que leva o desacordo a sério e reclama autoridade sem esconder nem disfarçar as divisões e conflitos que circundam sua produção. Por tal razão, constituiria um foro mais adequado para decisão sobre direitos que não o Poder Judiciário,²³⁴ uma vez que a legitimidade da revisão judicial costuma derivar do hábito de manchar a figura do legislador, sujeito supostamente hipossuficiente e incapaz de efetuar uma ponderação de princípio²³⁵.

Jeremy Waldron não defende uma teoria filosófica da legislação:

Contudo, a comparação entre os tribunais e as legislaturas e a questão da revisão judicial não são as únicas razões pelas quais queremos ou precisamos de uma teoria filosófica da legislação. Precisamos dela, entre outras coisas, para desenvolver concepções adequadas de autoridade legislativa e interpretação legislativa. Portanto, quer os tribunais usem a decisão majoritária, quer não, ainda precisamos enfrentar a questão honestamente no que diz respeito ao estatuto: o que fazer da relação entre legislar e votar em um modelo ideal? Como podemos consagrar a legislação como fonte dignificada de direito, quando recordarmos que uma dada medida poderia não ter posição jurídica se acontecesse de algum indivíduo não estar presente na legislatura quando uma votação específica foi contada ou se um capricho de embriaguez ou duplicidade o levasse a votar de outra maneira? Como essa consciência deveria influenciar nossa interpretação do estatuto e o espírito em que ele é recebido e integrado no direito? Sem uma compreensão adequada do que deve ser dito a favor do princípio majoritário, não temos como responder essas perguntas²³⁶.

Procedimentos de decisão política são a resposta para essa pluralidade de opiniões. Essa é a circunstância elementar da política: o desacordo implacável,

²³³ WALDRAN, Jeremy. Law and Disagreement, p. 15-16 *apud* MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 86.

²³⁴ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 86-87.

²³⁵ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 90.

²³⁶ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**, 2003. p. 157.

insuperável e invencível. Questões de direitos fundamentais não são imunes a essa circunstância. Elas também são motivo de desacordo, mesmo de boa-fé. Numa sociedade, tão relevante quanto produzir uma boa decisão é a eficácia de uma única decisão, firme e uniforme, mesmo que individualmente não concordemos com ela²³⁷.

Jeremy Waldron restringe o campo de aplicação de sua tese a contextos políticos bem mais específicos. Tal limitação é realizada com base em quatro presunções sobre a natureza da sociedade política, na perspectiva de que ela conte com (1) instituições democráticas funcionando razoavelmente bem, incluindo um legislativo representativo, eleito por um sufrágio universal; (2) um conjunto de instituições judiciais, também em boas condições de funcionamento, respeitando/defendendo os princípios do Estado de direito; (3) um compromisso na maioria de seus membros da sociedade e de seus agentes públicos com a ideia de direitos dos indivíduos e das minorias; (4) discordância persistente, substancial e de boa-fé sobre esses direitos entre os membros da comunidade que estão comprometidos com a ideia de direitos²³⁸.

Caso adotada a regra da maioria nas discussões sobre direitos fundamentais, poder-se-ia gerar inúmeras injustiças. A título de exemplo, se fosse realizado um plebiscito sobre a questão da majoração das penas privativas de liberdade, por certo que haveria aumento destas, bem como a manifestação pela instituição da pena de morte, face à ocorrência de crimes graves, além da falta de investimentos nos órgãos de segurança, mas será que não restariam violados direitos fundamentais e direitos humanos previstos na Declaração?

A coerência entre direitos e democracia é, contudo, uma via de mão dupla. Um jurista não deveria ficar se dedicando a retratar os membros de uma maioria democrática como predadores irresponsáveis e egoístas. Do mesmo modo, um teórico da democracia não deveria buscar comprometer a tranquilidade de um procedimentalista “puro” em relação ao destino dos direitos individuais em um sistema de decisão pautado pela maioria, pois muitos desses direitos individuais em um sistema de decisão pautada pela maioria estão contemplados no ideal democrático. Dworkin está correto, portanto, ao afirmar que não é possível que se

²³⁷ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 103.

²³⁸ WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. *Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 106.

reivindique nenhuma oposição fundamental entre a ideia de democracia e a ideia de direitos individuais como base para se criticar o *judicial review*. Essa oposição fundamental não existe. Se há uma oposição democrática ao *judicial review*, essa deve ser embasada nos direitos. E se o *judicial review* é apoiado, tal apoio se dá, em grande medida, devido ao fato de que se trata de uma forma de proteção de alguns dos direitos mais importantes associados à democracia²³⁹.

Assim, Jeremy Waldron considera que as divergências sobre os direitos têm outro fórum de discussão que não o Judiciário, mas sim o Legislativo, a fim de que sejam observadas e analisadas as discordâncias e as diversidades, ou seja, busca-se formular uma teoria em nome da legislação, reforçando uma assembleia popular como fonte respeitável de direito.

O legislativo democrático, para Jeremy Waldron, representa uma “instituição-espelho que reflete a pluralidade da sociedade (e suas discordâncias) e que permite o intercâmbio racional de argumentos (por meio de um procedimento) em busca da melhor solução para problemas comuns, que será representado em um texto aprovado pela maioria”²⁴⁰.

Em síntese, “o produto de um complexo processo deliberativo que leva o desacordo a sério e reclama autoridade sem esconder, nem disfarçar as divisões e conflitos que circundam sua produção. Por este motivo, constituiria um foro mais adequado para decisões sobre direitos”²⁴¹.

Nesse sentido, não há dúvida de que Jeremy Waldron, na atualidade, é um dos maiores opositores às teses de Ronald Dworkin, buscando a discussão de temas importantes na seara legislativa.

No entanto, para Conrado Hübner Mendes, a dignidade e a autoridade que Jeremy Waldron tenta imprimir à legislação enfrentam uma dificuldade: a carta de direitos constitucionais seria uma barreira intransponível. A potencial tirania da maioria, no campo legislativo, seria uma preocupação relevante. Esse medo seria

²³⁹ WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. *Limites do Controle de Constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 251-252.

²⁴⁰ SOARES, Natália Lourenço. **Uma relação entre o tipo ideal de legislação de Jeremy Waldron e o juiz - modelo hércules de Ronald Dworkin**. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI - Manaus, 2006.

²⁴¹ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 87.

tão disseminado em nossa cultura que a necessidade de restrições constitucionais é quase axiomática²⁴².

Dessa forma, a tese apresentada por Jeremy Waldron pretende demonstrar que qualquer sistema de “revisão judicial da legislação é modo inadequado de decisão final em uma sociedade livre e democrática”. Entretanto, Waldron expõe, por conseguinte, uma determinada concepção de democracia constitucional que é francamente antagônica à concepção dominante no constitucionalismo contemporâneo²⁴³.

Resta demonstrado no pensamento de Jeremy Waldron que não há possibilidade de controle de constitucionalidade das normas aprovadas pelo Poder Legislativo, o que vai de encontro à realidade do modelo adotado pelo país, o qual possibilita o controle de constitucionalidade frente à violação de dispositivos e preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal, tanto em âmbito formal quanto material.

2.3 A legitimidade da jurisdição constitucional na concepção de Jürgen Habermas

Ao Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, foi conferida a atribuição de guardião da Constituição, na forma expressamente prevista no texto constitucional (artigo 102, da Carta Magna) ou, como bem refere Jürgen Habermas, “*guardião da democracia deliberativa*”²⁴⁴.

Cabe definir o que seria a política estatal, a qual consiste no conjunto de atividades do Estado tendentes à consecução de seus fins. Ajusta-se ao conceito de *standard*, ou meta a ser atingida. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos administrativos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) tendentes à realização dos fins primordiais do Estado²⁴⁵.

A expressão política pública designa, como bem sintetiza Eros Grau, a atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre

²⁴² MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**, 2008. p. 83-84.

²⁴³ MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**, 2010. p. 35-37.

²⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 341.

²⁴⁵ CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva 2010. p. 88.

Estado e Sociedade. A expressão “políticas públicas” designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social²⁴⁶.

Para Jürgen Habermas, a controvérsia de opiniões desenvolvida na arena política tem força legitimadora, não somente no sentido de uma autorização para se apropriar de posições de poder (pois o discurso político continuado tem força ligadora) como também para o tipo de exercício do poder político, dentro dos limites das leis que resultam de processos democráticos²⁴⁷.

No plano de sua criação, não há como o Direito ser separado da política, na medida em que é produto do processo constituinte ou do processo legislativo, isto é, da vontade das maiorias. O Direito é, na verdade, um dos principais produtos da política. Em um Estado de Direito, a Constituição e as leis, a um só tempo, legitimam e limitam o poder político²⁴⁸.

A questão da relação entre Direito e política aparece como um problema complexo de interdependência e constituição recíproca, na qual as duas esferas apresentam também seus próprios padrões de racionalidade. No entanto, não é possível pensar o exercício do poder político sem o Direito, tampouco é possível pensar o direito sem a sanção do poder estatal. Pois, de um lado, o direito positivo serve à política como um meio de organização e imposição do poder.

Por outro lado, sendo uma construção jurídica, o exercício legítimo do poder político obedece a princípios e regras jurídicas que o autorizam e que lhe impõem restrições e limites. Dada essa interdependência e constituição recíproca, o desafio de Jürgen Habermas é pensar a relação entre política e direito de modo a preservar as especificidades de cada uma das esferas, sem diluir uma na outra. Essa relação de tensão se dá entre facticidade e validade, ainda de perspectiva interna ao Direito, a saber, uma tensão entre o poder gerado comunicativamente na esfera pública e o poder administrativo do Estado. Essa tensão é inerente ao próprio poder político constituído na forma do Estado de Direito²⁴⁹.

O fato é que o exercício do controle das leis e dos atos políticos frente à Carta Magna pelo Poder Judiciário enseja questionamentos sobre a sua

²⁴⁶ GRAU, Eros. **O Direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros. 2000. p. 21.

²⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, 1997. p. 339.

²⁴⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 418.

²⁴⁹ NOBRE, Marcos e TERRA Ricardo (Org.). **Direito e Democracia: Um Guia de Leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 117-118.

legitimidade, por envolver decisões que deveriam ser tomadas pelos legitimados representantes do povo.

A ausência de legitimidade democrática da jurisdição constitucional é, por vezes, levantada por doutrinadores²⁵⁰. O questionamento se dá no sentido de o Poder Judiciário ter legitimidade para declarar a inconstitucionalidade ou adentrar em análise da constitucionalidade em questões políticas, em razão de este Poder não ter suas decisões tomadas por meio de um processo democrático conduzido por representantes eleitos.

Caroline Müller Bittencourt entende que:

[...] dizer que as políticas públicas estão ligadas ao Estado Democrático de Direito não significa simplesmente um discurso de intenções, existe um conteúdo que fica atrelado a esse dever de concretização voltado a uma esfera significativa de sujeitos envolvidos ou de direitos garantidos. Assim, entende-se que quanto mais o processo for aberto ao diálogo e à participação, menores serão os espaços para os discursos individuais dentro dessa esfera pública, uma vez que explicitados os argumentos, as verdadeiras razões poderão ficar descobertas. Assim, por política pública vinculada ao ideal de democracia, entendemos como um dever da sociedade agir sobre ela mesma²⁵¹.

Já para Mônia Clarissa Hennig Leal no tocante a atuação da jurisdição constitucional, tem-se que a discussão acerca da sua legitimidade de guardião da Constituição no Estado Democrático não pode vir desvinculada de uma concepção em que o processo passe a se constituir em um novo locus de exercício da cidadania, orientado pela atuação ativa e efetiva dos indivíduos, porém, sem perder de foco a sua vinculação com os valores que norteiam a nossa sociedade. Para a autora, faz-se necessário que ela seja construída - daí a importância do procedimento entre cidadãos -, porém, sempre tendo como referência aqueles fins postos e incorporados pela Constituição, de maneira que ambos - conteúdo e procedimento - não podem, sob esse prisma, vir dissociados. Essa convergência e interação é que pautam, a nosso ver, o desafio da jurisdição constitucional, no sentido de sua legitimação e legitimidade. O Judiciário aparece de forma privilegiada para construção/resolução dos conflitos, devendo ser percebido como um espaço a

²⁵⁰ Para Ronald Dworkin “democracia significa (se é que significa alguma coisa) que a escolha de valores políticos substantivos deve ser feita pelos representantes do povo, não por juízes não eleitos”. DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**, 2005. p. 80. Tal assertiva decorre do sistema e modelo adotado pelo Estados Unidos da América quanto a escolha dos juízes.

²⁵¹ BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. p. 85.

mais para o exercício da cidadania, ou seja, o que se demanda é a inclusão desse poder numa esfera (verdadeiramente) democrática²⁵².

Jürgen Habermas preleciona que, de um lado, a justiça deve intervir em competências legislativas para as quais ela não possui uma legitimação democrática e que ela deve promover e confirmar, de outro lado, uma estrutura jurídica flexível, a qual vem ao encontro da autonomia dos aparelhos do Estado – de tal modo que a legitimação democrática do Direito também pode ser solapada por esse lado.²⁵³

Portanto, discursos de fundamentação e legitimidade do direito adquirem o seguinte sentido para Jürgen Habermas:

Quando nos apoiamos numa teoria procedimental, a legitimidade de normas jurídicas mede-se pela racionalidade do processo democrático da legislação política... O sistema dos direitos (...) é interpretado e configurado no processo democrático da legislação e em processos de aplicação imparcial do direito... O conteúdo da tensão entre a legitimidade e a positividade do direito é controlada na jurisdição²⁵⁴ como um problema da decisão correta e, ao mesmo tempo, consistente²⁵⁴.

Cláudio Pereira de Souza Neto, utilizando dos ensinamentos de Peter Häberle, entende que deve o método de interpretação buscar realizar o interesse público e o bem-estar geral, inevitavelmente afetados pela concretização das normas constitucionais. No processo de interpretação constitucional, estão potencialmente envolvidos, de fato, os agentes mais variados, desde os órgãos estatais formalmente legitimados para interpretar a constituição, até os cidadãos, que vivem quotidianamente a realidade constitucional, conceituando a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição²⁵⁵.

²⁵² LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 192-194.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. p. 85.

²⁵³ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, 1997. p. 306.

²⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, 1997. p. 290-292. A teoria procedimental apresentada por Habermas aponta que o Direito não obterá sentido normativo pleno através de sua forma ou mediante um conteúdo moral dado a priori. Isso somente será possível segundo ele, através de um procedimento que instaura o Direito, gerando legitimidade. Legitimidade essa alcançada através dos pressupostos comunicativos, bem como as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade. Assim, a razão pela qual a conceituação de democracia é procedimental. BOTELHO, Marcos César. **A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jürgen Habermas**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 153-163.

²⁵⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Racionalidade Prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 166-167.

Em que pese a ausência de rigidez na separação das funções fundamentais – funções políticas, legislativas, administrativas e jurisdicionais –, permanece a necessidade de que essas funções sejam divididas e atribuídas a órgãos distintos. Tal assertiva não significa exclusividade no desempenho da função, mas apenas que determinado órgão deve exercer com prevalência determinada função. É o que Canotilho denomina de “esquema organizatório funcionalmente adequado” que significa, em síntese, que “o órgão ou órgãos de soberania são, do ponto de vista estrutural, constitucionalmente idôneos e adequados para o exercício de funções que, a título específico ou primário, lhes são atribuídas”.²⁵⁶

Disso decorre que “os órgãos especialmente qualificados para o exercício de certas funções não podem praticar actos que materialmente se aproximam ou são mesmo característicos de outras funções e da competência de outros órgãos”²⁵⁷, por constituírem o “núcleo essencial” do princípio da separação dos poderes.

O núcleo essencial do princípio da separação dos poderes, em observância à preservação da proibição do “monismo de poder”, consiste naquela parcela de atribuição – função – destinada a um determinado Poder que, caso retirada, implica o esvaziamento material de suas funções²⁵⁸.

A legitimidade democrática brasileira deriva do carácter democrático da própria Constituição, a qual definiu o princípio fundamental da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXV, da Carta Magna), as atribuições do Poder Judiciário, seus direitos e deveres e a forma de provimento dos juízes, razão pela qual este Poder tem sim legitimidade democrática para apreciar e julgar demandas ligadas ao controle de constitucionalidade de normas.

As escolhas são colocadas no jogo democrático, algumas tratar-se-ão com maior rigor técnico, outras já estarão mais predispostas aos discursos de aplicação e outras, ainda, deixarão menor margem à própria deliberação. Contudo, àqueles que pressupõem a construção de um conteúdo, de um sentido constitucionalmente possível, o dever de decisão atrelado à democracia não é uma

²⁵⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000. p. 558.

²⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2000. p. 559.

²⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2000. p. 559.

opção de quem decide, mas um dever constitucional imposto pelo princípio democrático²⁵⁹.

Vanice Regina Lírio do Valle, sobre a judicialização, afirma que a constitucionalização do Direito após a segunda guerra mundial, a legitimação dos direitos humanos e as influências dos sistemas norte-americano e europeu são fatores que contribuíram para a concretização do fenômeno de judicialização do sistema político, inclusive o brasileiro²⁶⁰.

A Constituição Federal de 1988, inserida no modelo dirigente (artigo 3º, Carta Magna), sem dúvida alguma exige do Poder Judiciário não uma “repolitização”²⁶¹, mas uma atualização dos conceitos jurídicos à luz dos fins do Estado de Direito Constitucional²⁶². O constitucionalismo pode ser definido como uma tentativa jurídica (Direito) de oferecer limites para o poder político (Política), o que se dá por meio das Constituições²⁶³.

Ao Poder Judiciário foi conferido, por força do sistema de controle de constitucionalidade adotado pela Constituição Federal de 1988, a correção da atividade política, nela compreendidos o processo político e o processo governamental.

As novas Constituições, a remodelagem do Estado, bem como a existência de novos direitos (como os difusos) acabaram criando uma nova relação entre os Poderes, em que o Judiciário deixou de ser um poder inerte e alheio às transformações sociais. Luiz Werneck Vianna refere:

[...] a democratização social [...] e a nova institucionalidade da democracia política [...] trazendo à luz Constituições informadas pelo princípio da positivação dos direitos fundamentais, estariam no cerne do processo de redefinição das relações entre os três Poderes, ensejando a inclusão do Poder Judiciário no espaço da política²⁶⁴.

²⁵⁹ BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2013. p. 83.

²⁶⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do (Org.). **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: laboratório de Análise Jurisprudencial do STF**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 33.

²⁶¹ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?** in Revista USP - Dossiê Judiciário n. 21, mar./abr./maio, 1994, São Paulo, p. 21.

²⁶² CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**, 2010. p. 88.

²⁶³ TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: Limites da atuação do Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 28.

²⁶⁴ VIANNA, Luiz Werneck e OUTROS. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio Janeiro: Revan, 1999. p. 15.

A intervenção através do controle de constitucionalidade é necessária e apta para neutralizar as injunções político-partidárias de um determinado momento histórico, em prestígio ao Estado Democrático, aos direitos fundamentais e aos valores nucleares inseridos na Constituição.

A neutralidade do Estado se dá de modo que, “ainda que de fato haja pressões políticas, estas institucionalmente não contam. A independência do juiz, dirá o jurista consciente dessa institucionalização, exige que a crença nela esteja enraizada profundamente na população”²⁶⁵.

A doutrina confere legitimidade democrática às decisões do Poder Judiciário, desde que encontrem fundamento nos princípios inseridos no ordenamento jurídico de um Estado. No entanto, têm manifestado sérias preocupações com a amplitude da competência conferida constitucionalmente ao Poder Judiciário.

A questão ganha em complexidade quando o Judiciário atua em disputas que envolvem a validade de atos estatais ou nas quais o Estado – isto é, outros órgãos de Poder – seja parte. É o que ocorre quando declara inconstitucional a cobrança de um tributo, suspende a execução de uma obra pública por questões ambientais, questões ligadas a políticas públicas. Nesses casos, juízes e tribunais sobrepõem sua vontade à de agentes públicos de outros Poderes, eleitos ou nomeados para o fim específico de fazerem leis, executarem obras e definir políticas públicas.²⁶⁶

O que se tem sustentado é a possível interferência da jurisdição no âmbito de competência constitucional reservado ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. Dita intervenção aparentemente indevida comprometeria o princípio da separação de poderes, prestigiando uma forma de expressão do poder estatal desvinculada do sistema representativo.

Com efeito, o processo de alternância de poder, natural em democracias representativas, tende a fortalecer o poder Executivo ou o Legislativo, exatamente na tentativa política de manutenção desse mesmo poder. As forças políticas, sintetizadas nas agremiações partidárias, aspiram buscar o exercício do poder

²⁶⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?** in Revista USP - Dossiê Judiciário n. 21, mar./abr./maio, 1994, São Paulo, p. 16.

²⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**, 2013. p. 421.

legitimado e procuram mantê-lo pelo maior período de tempo possível.

No embate entre as forças políticas existentes, os interesses partidários poderão sobrepor-se ao interesse público, o que levará ao desvio de poder e à inobservância das normas constitucionais, em evidente vulneração do Estado Democrático de Direito. Não raramente, a luta pelo poder gera, no exercício do poder político, o amesquinamento dos valores constitucionais mais nucleares.

Evidentemente, caso admitida a autotutela pelas forças partidárias, mediante completa imunização jurídica dos atos políticos, prevaleceria o arbítrio, ante à extensíssima discricionariedade inerente àqueles que, transitoriamente, ocupam postos de poder. Nesse contexto, não haveria, sequer, a possibilidade de proteção das minorias.

A vontade da maioria não é ilimitada, porquanto, segundo o constitucionalismo moderno, deverá harmonizar-se com a Constituição. Assim é que o Estado Democrático de Direito pressupõe a limitação do poder e a supremacia da lei, refreando, eventualmente, a vontade da maioria.

Como refere Konrad Hesse, “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.²⁶⁷ O “princípio da força normativa da Constituição dá base às interpretações que conferem aos direitos fundamentais, diante das circunstâncias concretas, uma eficácia ótima”.²⁶⁸

Não se pode esquecer as contribuições de Peter Häberle quanto ao Estado Constitucional. O autor entende que deve ser focado/interpretado na realização da cultura, nos seguintes elementos: a) dignidade humana como premissa que deriva a cultura de todo o povo e dos direitos humanos universais; b) princípio da soberania popular, como forma identificada de uma colaboração que se renova cada vez de forma aberta e responsável; c) a Constituição como pacto, objetivos de educação e valores orientadores possíveis e necessários; d) princípio da divisão dos poderes, com sentido plural e amplo; e) Estado de Direito e Estado Social de Direito, dando ênfase ao princípio da cultura estatal aberta²⁶⁹.

²⁶⁷ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**, 1991. p. 22-23.

²⁶⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 170.

²⁶⁹ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura**. Trad. Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000. p. 33.

A literatura crítica é um catalizador que atua nos processos de fermentação social e nas opiniões públicas, colaborando a formular a autocompreensão de todo povo de cunho pluralista. O estado constitucional é algo demasiadamente importante para deixar apenas nas mãos dos juristas a sua interpretação, pois todos os órgãos de poder e cidadãos são guardiões da Constituição²⁷⁰.

Peter Habermas conceitua humanidade frente a todas as culturas, de modo que aparece simultaneamente próxima à paz mundial e aos direitos humanos universais. Defende a proteção dos bens culturais em vários níveis, criando, assim, a “humanidade união”. Trata-se de conceito que se dá a partir de muitos indivíduos e culturas, cujas dimensões descritas pelo respectivo tamanho de cada uma é corolário de uma espécie de cosmopolitismo cultural geral, o que caracteriza o que se poderia chamar de “natureza internacional da humanidade.”²⁷¹ Conclui o autor que a teoria da Constituição, de cunho científico-cultural, pode cooperar para a reduzir o direcionamento dos objetivos do Estado Constitucional, exclusivamente, para o bem-estar materialista, a partir do paradigma do Estado Social de Direito. Oferece crítica a toda interpretação desse tipo de Estado que seja fundada unipontualmente no crescimento quantitativo e sobredimensionado²⁷².

Nesse contexto, a interpretação constitucional deve ser um processo público, o qual parte da ideia de formação e transformação da sociedade aberta de intérpretes da Constituição, cujo contexto contém processos públicos muito complexos, nos quais os mais concretos são os processos constitucionais que se referem às controvérsias no âmbito científico-jurídico e da própria comunidade cidadã. Dessa forma, a exegese constitucional deve ser entendida de maneira ampla, não contemplando apenas o sentido estrito do processo jurídico no âmbito dos tribunais, mas em todos aqueles em que os cidadãos participam de maneira ativa ou passiva²⁷³.

A jurisdição, ao levar em conta aspectos da aplicação, torna a desatar o feixe dos diferentes tipos de argumentos introduzidos no processo de normatização, fornecendo uma base racional para as pretensões de legitimidade do direito vigente.

²⁷⁰ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura**, 2000. p. 58-59.

²⁷¹ HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura**, 2000. p. 156.

²⁷² HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura**, 2000. p. 160.

²⁷³ HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**, 2002. p. 89.

Nos discursos jurídicos, surgem não somente argumentos imanentes ao Direito, mas também argumentos éticos, empíricos e pragmáticos. Quando se considera a gênese democrática do Direito pelo ângulo de sua aplicação, revelam-se novamente os diferentes aspectos sob os quais é possível dissolver, clarificar e diferenciar a síndrome da política deliberativa²⁷⁴.

Martonio Mont'Alverne Barreto Lima entende que:

O aplicador do direito no Brasil não tem opções: deve ele procurar o sentido democrático da situação que tem diante de si e então decidir. E para saber o que é democracia e o que não é, o acúmulo histórico e a teoria política são instrumentos que não podem estar ausentes. Como se constata, o direito constitucional nada mais é do que direito político. Desta forma, percebe-se no Brasil e em outras experiências que considerável número de bons juízes constitucionais, portadores de interpretações constitucionais mais amplas, tiveram sua origem nos parlamentos ou na advocacia [...] Assim é que a formação dos tribunais constitucionais deve atentar para a qualidade da cultura democrática, para o passado daqueles que integrarão tais cortes, de forma a ver na sua atuação a garantia dos pressupostos da teoria política da democracia²⁷⁵.

Para Clarissa Tassinari, a judicialização apresenta-se como uma questão social, não dependendo do desejo ou da vontade do órgão judicante. Pelo contrário, ela é derivada de uma série de fatores originalmente alheios à jurisdição, que possuem seu ponto inicial em um maior e mais amplo reconhecimento de direitos, passando pela ineficiência do Estado em implementá-los e desaguam no aumento da litigiosidade²⁷⁶, inclusive de políticas públicas.

Dessa forma, o que se tem denominado de judicialização da política há de ser focado como a atividade harmonizadora do Poder Judiciário, para a manutenção do equilíbrio entre democracia e constitucionalismo, mediante a garantia dos direitos e valores fundamentais.

É importante referir o julgado que bem demonstra a consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema em debate:

²⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, 1997. p. 352.

²⁷⁵ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Constituição e Política – a impossibilidade de realiação da Constituição sem a política na Jurisdição Constitucional**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505815174218181901.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

²⁷⁶ TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: Limites da atuação do Judiciário**, 2013. p. 32.

A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. - No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes. - A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental²⁷⁷.

Dessa forma, não restam dúvidas de que o papel do Supremo Tribunal Federal deve ser eminentemente de guardião da Carta Magna de 1998.

Importe ensinamento de Humberto Ávila:

[...] o controle de constitucionalidade poderá ser maior ou menor, mas sempre existirá, devendo ser afastada, de plano, a solução simplista de que o Poder Judiciário não pode controlar outro Poder por causa do princípio da separação dos Poderes. O princípio democrático só será realizado se o Poder Legislativo escolher premissas concretas que levem à realização dos direitos fundamentais e das finalidades estatais. Os Direitos fundamentais, quanto mais forem restringidos e mais importantes forem a ordem constitucional, mais devem ter sua realização controlada. A tese das decisões do Poder Legislativo, sustentada de modo simplista, é uma monstruosidade que viola a função de guardião da Constituição atribuída ao Supremo Tribunal Federal, a plena realização do princípio democrático e dos direitos fundamentais bem como a concretização do princípio da universidade da jurisdição²⁷⁸.

Assim, a tensão criada entre democracia e constitucionalismo provoca a discussão sobre a judicialização da política, na medida em que o poder Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, é chamado a ser o intérprete maior da Constituição e do próprio regime político. Essa tensão, todavia, é dirimida por intermédio da garantia de consensos mínimos, consubstanciados na proteção aos

²⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Segurança n. 26603/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, Brasília, DF, 04 out. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 26 set. 2014.

²⁷⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 163.

direitos fundamentais, na separação e na organização dos poderes constituídos e no estabelecimento de determinados fins de natureza valorativa²⁷⁹.

Frisa-se, por derradeiro, que em nenhum momento deve ser colocado o Poder Judiciário acima dos demais poderes em matéria de políticas públicas, frente ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. Somente quando houver os desvios de finalidades constitucionais deve intervir aquele poder, por meio dos remédios constitucionais.

Para Gustavo Binjenbojm, é possível afirmar que as construções teóricas de Ronald Dworkin e Jürgen Habermas são compatíveis:

À guisa de conclusão, é possível afirmar que as construções teóricas de Dworkin e Habermas acerca da jurisdição constitucional, embora partindo de fundamentos filosóficos diversos, acabam por apresentar vários pontos de intersecção, além de outros que se afiguram complementares. Importa ressaltar, para os fins aqui visados, que direitos fundamentais e democracia, tanto para Dworkin como para Habermas, convivem numa relação de implicação recíproca. Assim, parece correta a assertiva de que só há democracia onde se respeitam os direitos fundamentais do homem; inversamente, só há espaço para a afirmação e efetivação de tais direitos no âmbito de um regime democrático. São faces da mesma moeda. Assim, não há qualquer inconsistência lógica em se sustentar que à jurisdição constitucional compete a guarda tanto dos direitos fundamentais (proposta de Dworkin) como do procedimento democrático (tese de Habermas). Ao revés, tais funções, longe de serem antagônicas, são compatíveis e complementares. Em muitos casos, na verdade, superpõem-se²⁸⁰.

Portanto, o exame jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente. Já não cabe afirmar a ilegitimidade do Poder Judiciário para exercê-lo, contudo, perdura a advertência sobre os limites e as possibilidades de exercício desse controle para que, em nome de um ativismo judicial, não se cometam desvios, excessos que promovam desigualdades e onerem demasiadamente o Estado.

Desta forma, importante foi a análise das teorias filosóficas apresentadas por Ronald Dworkin, Jeremy Waldron e Jürgen Habermas sobre seus argumentos filosóficos acerca da jurisdição constitucional e o controle de constitucionalidade da lei municipal, sendo que no último capítulo será abordado o controle do ato municipal perante a Suprema Corte, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, instituto este regulamentando recentemente pela Lei Federal nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, problema central da presente pesquisa.

²⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 331-346.

²⁸⁰ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.117-118.

CAPÍTULO 3

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS MUNICIPAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Após analisar o pacto federativo e a autonomia legislativa do Município, bem como os principais fundamentos do controle jurisdicional, no presente capítulo voltar-se-á ao estudo do mecanismo de controle de constitucionalidade dos atos municipais perante o Supremo Tribunal Federal.

Além do estudo doutrinário sobre esse relevante instituto de controle, também será apresentada, no presente capítulo, uma pesquisa empírica quantitativa²⁸¹, em parâmetros de percentuais, e qualitativa²⁸², no que concerne à identificação das naturezas das ADPFs, que têm por objeto o ato municipal²⁸³.

A pesquisa será efetivada com base na totalidade das decisões do Supremo Tribunal Federal (período de 03.12.1999 a 30.11.2015), que somam 63 ADPFs que têm como objeto atos municipais²⁸⁴. No entanto, o principal objeto da pesquisa qualitativa e quantitativa, busca analisar as categorias²⁸⁵: a) requerentes;

²⁸¹ Quantidade representa tudo aquilo que pode ser medido, o mensurável. Assim, os objetos (fenômenos) devem ser observados, medidos e descritos. MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**, 2009. p. 109-110.

²⁸² Qualidade é uma propriedade de ideias, coisas e pessoas que permite que sejam diferenciadas entre si de acordo com sua natureza. O objeto da pesquisa vai ser ponderar sobre o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado e (re)interpretado. MEZZAROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**, 2009. p. 110-111.

²⁸³ Segundo Maria Cecília de Souza Minayo: “A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região visível, ecológica, morfológica e concreta, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia.” MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, 2001. p. 22.

²⁸⁴ A base de dados para análise empírica é formada por 63 ADPFs relativamente a normas municipais, informações disponibilizadas pelo STF em seu sítio eletrônico “Processos ADI, ADC, ADO e ADPF” (<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>) Além da pesquisa diretamente no site do STF, também foi formulado pedido à Central do Cidadão, a qual respondeu, por correio eletrônico, em 06 de novembro de 2015, apresentando uma planilha elaborada pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF, contendo todas as ADPFs que tenham como objeto ato normativo municipal. No documento, anexo ao presente trabalho, consta uma síntese de cada uma das ADPFs de âmbito municipal.

²⁸⁵ “A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com

b) município que realizou o ato questionado; c) espécie de ato municipal questionado; d) preceitos fundamentais invocados; e) ramo do direito; f) fase do processo (subcategorias: decisão procedente; decisão parcialmente procedente; decisão improcedente; não conhecidas; aguardando julgamento); g) tempo de tramitação tanto das já julgadas quanto das pendentes de apreciação.

Desde já, importante destacar que das 63 ADPFs ajuizadas que têm por objeto atos municipais, foram julgadas 33 ADPFs, sendo que somente uma teve seu mérito apreciado, tendo sido julgada improcedente (ADPF 82). É de suma importância a análise dos motivos/fatores que levam à rejeição liminar do instituto pela Suprema Corte, uma vez que a pesquisa será efetivada em cada um dos itens relacionados, a fim de facilitar a análise dos resultados obtidos.

Antes, cabe o estudo da origem do controle de constitucionalidade, *Marbury versus Madison*, sem dúvida, foi a decisão que inaugurou o atual sistema de controle de constitucionalidade²⁸⁶, alterando profundamente a concepção da teoria da separação de poderes tal como concebida originalmente por Montesquieu. A partir desse precedente judicial passou-se a entender o Poder Judiciário e a atividade jurisdicional de mera aplicadora da lei ao caso concreto ao dever/direito de examinar a adequação dos atos jurídicos e políticos à Constituição.

No artigo 78º de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, ao examinar a atividade do Poder Judiciário, tem-se a seguinte proposição:

Uma Constituição é, de fato, a lei básica e como tal deve ser considerada pelos juízes. Em consequência, cabe-lhes interpretar seus dispositivos, assim como o significado de quaisquer resoluções do Legislativo. Se acontecer uma irreconciliável discrepância entre estas, a que tiver maior hierarquia e validade deverá, naturalmente, ser a preferida; em outras palavras, a Constituição deve prevalecer sobre a lei ordinária, a intenção do povo sobre a de seus agentes²⁸⁷.

Sem tirar os créditos que são devidos ao juiz Marshall (1803), a legislação foi “fundamental para o desenvolvimento do controle jurisdicional da

características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso.” GOMES, Romeu. **Análise de dados em pesquisa qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**, 2001. p. 70.

²⁸⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 9-10.

²⁸⁷ HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**, 2010. p. 479-480.

constitucionalidade”, mas basta a leitura do texto antes referido para que não paire dúvida de que Alexander Hamilton, alguns anos antes, “já deixara fixado o princípio da supremacia constitucional, e que cabia ao Poder Judiciário decidir em favor da Constituição” sempre que houvesse conflito entre esta e a lei²⁸⁸.

As constituições são documentos que regulamentam o Estado e a sociedade, representando um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação política e social. Não apenas regula o desempenho do poder, mas também impõe diretrizes específicas para o Estado, ao apontar o sentido de sua ação. Portanto, a Constituição opera força normativa, sempre vinculando, positiva ou negativamente, todos os poderes públicos, bem como os cidadãos têm acesso direto à normativa constitucional, inclusive para buscar proteção contra o arbítrio ou a omissão do legislador²⁸⁹.

Nas palavras de Clémerson Merlin Clève:

a compreensão da Constituição como norma dotada de superior hierarquia; a aceitação de que tudo o que nela reside constitui norma jurídica, não havendo lugar para lembretes, avisos, conselhos ou regras morais; por fim, a compreensão de que o cidadão tem acesso à Constituição, razão pela qual o Legislativo não é o seu único intérprete, são indispensáveis para a satisfação da supremacia constitucional²⁹⁰.

A supremacia constitucional deve vir unida a certa “consciência constitucional” ou, como prefere Konrad Hesse, uma “vontade de constituição”²⁹¹. Ela reclama a defesa permanente da Constituição e dos valores plasmados pelo Poder Constituinte no documento constitucional. Afinal, sem “consciência constitucional” ou sem “vontade de constituição”, nenhuma sociedade consegue realizar satisfatoriamente sua Constituição ou cumprir com seus valores²⁹². Aliás, esse espírito ainda está deixando muito a desejar na sociedade e nas instituições brasileiras.

²⁸⁸ VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 39.

²⁸⁹ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 1995. p. 18.

²⁹⁰ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 1995. p. 27.

²⁹¹ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 32.

²⁹² CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 1995. p. 27.

A inconstitucionalidade pode ser conceituada como a desconformidade do ato normativo (inconstitucionalidade material) ou do seu processo de elaboração (inconstitucionalidade formal) com qualquer preceito ou princípio previsto na Constituição Federal²⁹³.

Pelo modelo adotado pelo constituinte brasileiro, restou estabelecido um controle de constitucionalidade misto, ou seja, através do controle difuso (a fiscalização constitucional é realizada por todos os órgãos judiciais do ordenamento, com efeitos restritos à lide) e do controle concentrado (controle realizado pelo órgão jurisdicional quando decide sobre a inconstitucionalidade de uma lei, concentrando a sua competência, com efeitos *erga omnes* nas decisões)²⁹⁴.

O controle difuso ocorre em todos os órgãos do Judiciário, no qual qualquer juiz, em qualquer grau de jurisdição, trabalhando singularmente ou em órgão colegiado, terá competência para controlar a constitucionalidade de lei ou ato administrativo, desde que o faça a partir de um caso concreto. Passou a ser adotado no Brasil na Constituição Republicana de 1891, e foi o único mecanismo de controle de constitucionalidade das leis no ordenamento jurídico brasileiro até a edição da Emenda Constitucional 16/1965 (à Constituição de 1945), a qual introduziu a possibilidade do controle concentrado, realizado apenas pelo Supremo Tribunal Federal, em caso de violação à Constituição Federal, e pelos tribunais de justiça estaduais, em hipóteses de violação às Constituições estaduais²⁹⁵.

Como bem referiu Juarez Freitas, “todo juiz, no sistema brasileiro, é de certo modo juiz constitucional”.²⁹⁶ Nesse mesmo sentido é o entendimento de Elival da Silva Ramos, que aduz que os tribunais brasileiros estão investidos da competência de controle, pois a fiscalização de constitucionalidade pode ser

²⁹³ CLÉVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 1995. p. 30.

²⁹⁴ DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 73-75. Nas palavras de Bruno Noura de Moraes Rêgo: “Como se sabe, no Brasil, vigora o controle misto de constitucionalidade, abarcar o concentrado e o difuso. O concentrado é aquele controle mais próximo do Estado, enquanto o difuso é aquele controle mais próximo do cidadão”. RÊGO, Bruno Noura de Moraes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2003. p. 29.

²⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. O Controle Incidental de Normas no Direito Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 760, p. 11, fev. 1999. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/o%20controle%20incidental%20de%20normas%20no%20direito%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

²⁹⁶ FREITAS, Juarez. **O Intérprete e o Poder de Dar Vida à Constituição**. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 34, 2000. p. 59.

examinada de forma incidental, podendo os tribunais declarar inconstitucionalidade da lei impugnada²⁹⁷.

Não há dúvida de que o controle incidental ou difuso “ainda é a única via acessível ao cidadão comum para a tutela de seus direitos subjetivos constitucionais”²⁹⁸. Tal fator é óbvio, pois, caso o controle de constitucionalidade fosse realizado apenas na forma concentrada, por um único Tribunal, com legitimados em *numerus clausus* no manejo/ingresso das ações constitucionais, o cidadão ficaria sem ferramentas jurídicas para ver elidida norma inconstitucional.

Assim, quando da tramitação de uma causa comum é arguida a inconstitucionalidade da lei que configura pressuposto à tutela jurisdicional do direito, o juiz brasileiro, em qualquer órgão jurisdicional, singular ou colegiado, está autorizado a enfrentar a questão constitucional como prejudicial à solução da lide. Dessa forma, a questão de natureza constitucional suscitada incidentalmente tem efeitos apenas *inter partes*, pois trata-se de controle difuso ou incidental de constitucionalidade²⁹⁹.

Resta claro que o controle de constitucionalidade serve como instrumento para efetivação os direitos fundamentais. Torna-se o modo de defesa dos direitos individuais contra o Estado, definindo a sua missão, desde o início, qual seja, uma proteção efetiva desses direitos. Os direitos fundamentais, de acordo com a lei, só podem ser limitados por outras disposições da Constituição. Eventuais limitações não são unilaterais, por isso é necessário encontrar uma ponderação entre o âmbito da proteção e regulação³⁰⁰, a qual pode ser atacada/defendida pelo exercício do controle de constitucionalidade de forma difusa.

Não se pode esquecer que, conforme Ronald Dworkin, a jurisdição constitucional é, portanto, uma instância de poder contramajoritário, no sentido de que sua função é mesmo a de anular determinados atos votados e aprovados, majoritariamente, por representantes eleitos. Nada obstante, entende-se, hodiernamente, que os princípios e direitos fundamentais, constitucionalmente

²⁹⁷ RAMOS, Elival da Silva. **Controle de Constitucionalidade no Brasil perspectiva de evolução**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 247.

²⁹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**, 2009, p. 89.

²⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 918.

³⁰⁰ HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Trad. Pedro Cruz Villalón e Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo e Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011. p. 154-156.

assegurados, são condições estruturantes e essenciais ao bom funcionamento do próprio regime democrático; assim, quando a justiça constitucional anula leis ofensivas a tais princípios ou direitos, sua intervenção se dá a favor, e não contra, a democracia. Essa é a fonte maior de legitimidade da jurisdição constitucional³⁰¹.

No presente trabalho, pretende-se realizar estudo aprofundado do controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal do ato municipal, sabendo-se que também é possível o seu controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Estadual, na forma do artigo 125, parágrafo 2º, da Constituição Federal, controle este que se dá apenas quanto a norma municipal violar dispositivo da Constituição estadual e não da federal.

Não se pode esquecer que também é possível o manejo do controle de constitucionalidade da norma municipal em face da Constituição Federal, pelo sistema difuso, via recurso extraordinário, bem como pela via de controle concentrado tão somente através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, sobre a qual versa o próximo tema desta dissertação.

3.1 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

O parágrafo 1º do artigo 102 da Constituição Federal dispõe que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”. Dita redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 03/1993, ampliando a jurisdição constitucional realizada pela Corte máxima do país. A norma constitucional não se trata de regra autoaplicável e, portanto, dependia de ato infraconstitucional para que pudesse produzir plenos efeitos.

A tarefa de regulamentação da arguição de descumprimento partiu da necessidade de construir doutrinariamente um instituto apto a solucionar, de forma rápida, controvérsias jurisdicionais que poderiam ser prejudiciais para a realização de programas de governo. Essa primeira inspiração veio a ser conjugada com a tentativa de introdução da legitimidade de qualquer pessoa para o ajuizamento de arguições, providência que conferiria teor democrático ao instituto, a qual restou prejudicada com a oposição do veto presidencial ao dispositivo que admitia o

³⁰¹ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**, 2001. p. 224.

ajuizamento da arguição por qualquer pessoa³⁰².

Como bem lembrado por Gustavo Binjenbojm:

[...] Comissão de juristas, composta pelos professores Celso Ribeiro Bastos, Gilmar Ferreira Mendes, Arnaldo Wald, Ives Gandra Martins e Oscar Dias Corrêa, foi convocada pelo então Ministro da Justiça em 1997, para que elaborasse um anteprojeto de lei destinado à regulamentação da arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista, em redação absolutamente vaga, no art. 102, § 1º, da Constituição da República³⁰³.

A Lei Federal nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, regulamenta o artigo 102, parágrafo 1º, da Constituição Federal, que prevê a arguição de descumprimento de preceito fundamental de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, tratando-se do único instrumento de controle concentrado de constitucionalidade a ser proposto perante o Supremo Tribunal Federal, que viabilize a análise da constitucionalidade do ato municipal.

Celso Ribeiro Basto é entusiasta quanto ao instituto regulamentado:

Pode-se dizer que a medida judicial da arguição, de berço constitucional, veio lançar o Direito pátrio na vanguarda absoluta, sobranceiro no resguardo à Constituição e, especialmente, de seus valores principais, dentro do cenário internacional, criando um sofisticado e preciso sistema de medidas para proteger-se o Documento Magno. A lei representa, antes, uma resposta aos anseios da doutrina específica e à própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se ressentiam da falta de lei que conferisse executoriedade ao instituto previsto desde a Constituição. Já agora o Direito brasileiro pode contar com medida judicial que serve especificamente ao amparo daquelas normas constitucionais nas quais estejam refletidos os valores constitucionais fundamentais³⁰⁴.

A lei federal surgiu num momento de consenso doutrinário e jurisprudencial acerca dos instrumentos processuais que integram o controle concentrado de constitucionalidade: ação direta de inconstitucionalidade por ação e omissão e ação declaratória de constitucionalidade³⁰⁵.

³⁰² CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 41.

³⁰³ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**, 2001. p.135.

³⁰⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 1995. p. 425.

³⁰⁵ CLÉVE, Clemerson Merlin; DIAS, Cibele Fernandes. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista de Direito – Procuradoria Geral do Estado de Goiás**, n. 21, p. 49-54, jan./dez. 2001.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é um novo instituto do sistema brasileiro de controle jurisdicional de constitucionalidade, fortalecendo o arsenal jurídico de defesa dos direitos fundamentais e das liberdades, garantindo a supremacia da Constituição Federal e o regime democrático, que ela cultua e assegura³⁰⁶. Não se pode esquecer que a ADPF tem caráter subsidiário, ou seja, somente é possível o manejo quando não for possível a utilização de outra ação de controle concentrado de constitucionalidade (ADIN ou ADC), conforme será, na sequência, também analisado.

Importante também a análise do dito instituto quanto ao objeto, espécies, pressupostos de cabimento, legitimados, os efeitos e arguição de descumprimento de preceito fundamente relativamente a ato normativo municipal.

Quanto às espécies, há dois tipos de arguição de descumprimento de preceito fundamental: a) a arguição autônoma, prevista no parágrafo 1º, do artigo 102 da Carta Magna; b) a arguição incidental, decorrente do artigo 1º, parágrafo único, combinado com o artigo 6º, parágrafo 1º, ambos da Lei Federal nº 9.882/1999.

Embora o STF já tenha se pronunciado em centenas de ações dessa natureza, ainda se encontra pendente de julgamento a ADIN nº 2.231, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, distribuída, ainda em 27/06/2000, contra dispositivos artigos 1º, inciso I, parágrafo único; 5º, parágrafo 3º; 10, *caput* e 11, parágrafo 3º, da Lei Federal nº. 9.882/1999. A essa ADIN não foi concedida liminar e ela encontra-se pendente de julgamento³⁰⁷.

³⁰⁶ VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 308. Como afirma com sabedoria Celso Ribeiro Bastos e Alexis Galiás de Souza Vargas, o novel instrumento é uma forma de controle concentrado de constitucionalidade. BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30:69-77, jan./mar. 2000. p. 70. Também neste sentido Gabriel Dias Marques Cruz “pode-se-ia questionar qual seria a natureza da arguição, concebendo sua incorporação como ação relativa ao exercício do controle difuso. Todavia, prefiro optar pela sua inserção como instrumento do controle concentrado, por ter sido esta a filosofia que presidiu a regulamentação legal do instituto e que mais guarda pertinência com seu manuseio na prática jurisprudencial do STF”. CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 70.

³⁰⁷ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1828554>>. Acesso em: 04 dez. 2015. Gilmar Mendes entende que embora penda de julgamento da ADIN, o STF já efetuou o julgamento sobre a admissibilidade das ADPFs números 33 e 54, superando o debate sobre o constitucionalidade da Lei. MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 12-14.

Inicia-se, neste momento, a análise dos resultados da pesquisa empírica realizada, a fim de que sejam apresentadas as bases da pesquisa, bem como as categorias a serem analisadas, as quais serão abordadas em cada um dos itens específicos do presente capítulo.

A pesquisa será efetivada com base na totalidade das decisões do Supremo Tribunal Federal (período de 03/12/1999 a 30/11/2015) que somam 63 ADPFs que têm como objeto atos municipais³⁰⁸. No entanto, o principal objeto da pesquisa qualitativa e quantitativa consiste na análise das categorias³⁰⁹: a) requerentes; b) município que realizou o ato questionado; c) espécie de ato municipal questionado; d) preceitos fundamentais invocados; e) ramo do direito; f) fase do processo (subcategorias: decisão procedente; decisão parcialmente procedente; decisão improcedente; não conhecidas; aguardando julgamento); g) tempo de tramitação tanto das já julgadas quanto das pendentes de apreciação.

³⁰⁸ A base de dados para análise empírica é formada por 63 ADPFs relativamente a normas Municipais, informações disponibilizadas pelo STF em seu sítio eletrônico “Processos ADI, ADC, ADO e ADPF” (<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>). Além da pesquisa diretamente no site do STF, também foi formulado pedido à Central do Cidadão, a qual respondeu, por correio eletrônico, em 06 de novembro de 2015, apresentando uma planilha elaborada pela Assessoria de Gestão Estratégica do STF, contendo todas as ADPFs, que tenham como objeto ato normativo municipal. O anexo ao presente trabalho consta uma síntese de cada uma das ADPFs de âmbito municipal.

³⁰⁹ “A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso”. GOMES, Romeu. **Análise de dados em Pesquisa Qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 70.

As ADPFs analisadas tem origem nos seguintes Estados³¹⁰:

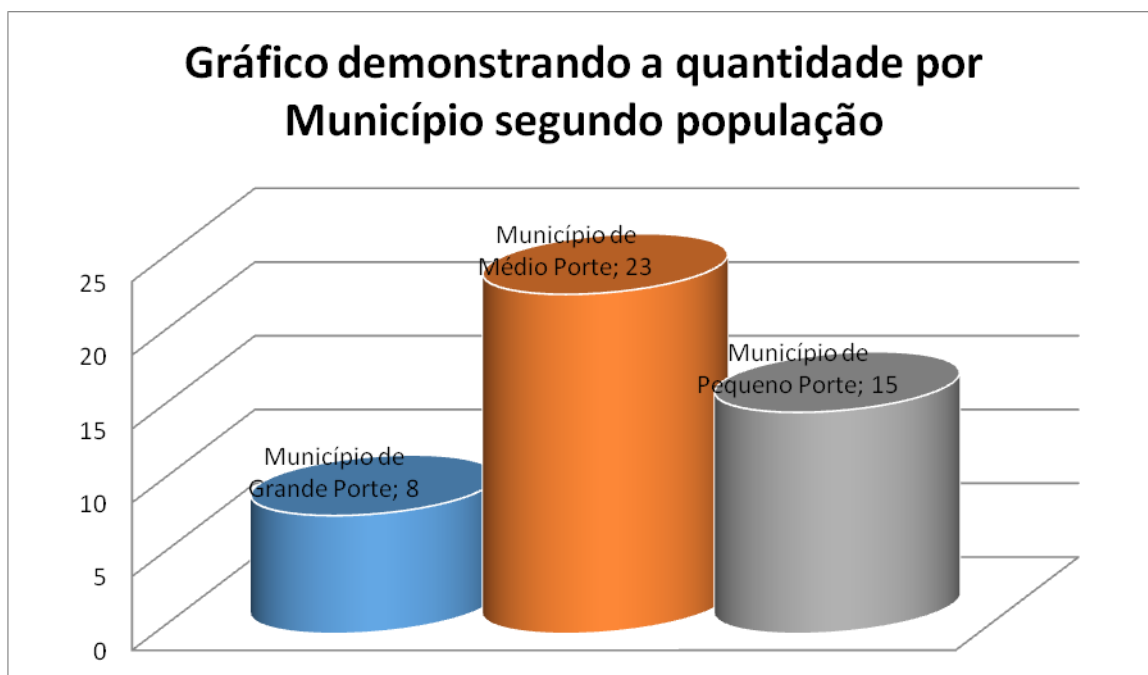
Região	Estado	Número de ADPFs
Norte	Rondônia – RO	3
	Acre – AC	1
	Amazonas – AM	
	Roraima – RR	
	Pará – PA	
	Amapá – AP	
	Tocantins – TO	3
Nordeste	Maranhão – MA	2
	Piauí – PI	
	Ceará – CE	3
	Rio Grande do Norte – RN	
	Paraíba – PB	
	Pernambuco – PE	4
	Alagoas – AL	
	Sergipe – SE	
	Bahia – BA	
Sudeste	Minas Gerais – MG	6
	Espírito Santo – ES	2
	Rio de Janeiro – RJ	8
	São Paulo – SP	21
Sul	Paraná – PR	3
	Santa Catarina – SC	2
	Rio Grande do Sul – RS	1
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul – MS	
	Mato Grosso – MT	4
	Goiás – GO	
	Distrito Federal – DF	

Verifica-se que a região Sudeste é a que mais ajuizou Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, com 37; seguida das regiões Nordeste, com nove; Norte, com sete; Sul, com seis e Centro-Oeste, com quatro. No entanto, percebe-se que inúmeros Estados ainda não propuseram ADPF questionando ato municipal.

Entre os Municípios que mais tiveram atos questionados por violação de preceito fundamental está o Rio de Janeiro-RJ, com seis; São Paulo-SP, com quatro e Várzea Grande-MG e Recife-PE, ambas com três.

³¹⁰ Elaboração do autor a partir de dados disponibilizado pelo STF em seu sítio eletrônico “Processos ADI, ADC, ADO e ADPF” (<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>).

Também importante a análise do porte dos Municípios, a fim de verificar se as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental estão concentradas nos grandes municípios ou também nos de pequeno e médio porte.

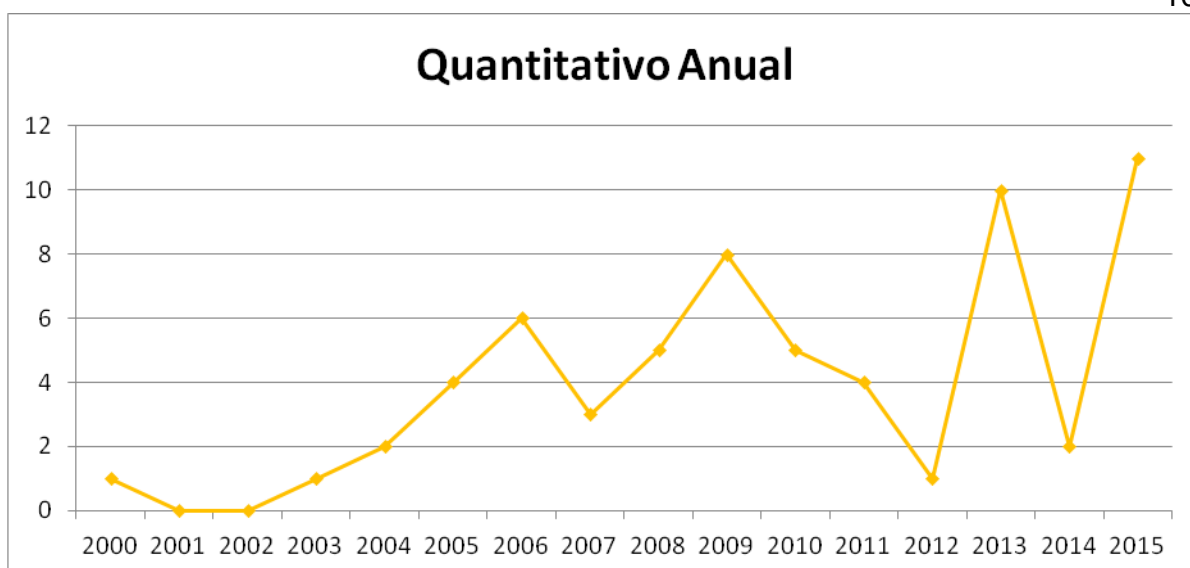


Segundo dados do último censo (2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³¹¹, tem-se 15 municípios de pequeno porte com até 100 mil habitantes, 23 municípios de médio porte entre 100 mil e 500 mil habitantes e oito municípios de grande porte com mais de 500 mil habitantes.

Assim, comprova-se que não há uma concentração de ADPFs em atos praticados pelas grandes cidades, constatando-se que estes se encontram divididos em todos os municípios do país.

Outro dado preliminar importante a ser analisado é o quantitativo de ADPFs ajuizadas por ano desde sua regulamentação:

³¹¹ A base de dados para análise empírica foi realizada no sítio eletrônico: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>. Acesso em: 30 nov 2015. Tal pesquisa foi realizada com base no censo 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



Na pesquisa, verifica-se que não há um crescimento linear do número de ADPFs segundo o ano de sua distribuição, havendo picos específicos em determinados exercícios, com destaque para 2009, com oito; 2013, com dez; e 2015, com onze.

Esses são os primeiros dados quantitativos que demonstram que o último instituto criado de controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal, exerce papel de destaque no cenário nacional, sendo que sua origem está todas as regiões do país, com maior concentração na região Sudeste, sem distinção no que se refere ao porte do ente público. No entanto, também cabe destaque no fato de não haver concentração das ADPFs em único exercício financeiro, estando diluída sem excessos no período analisado (dezembro 1999 a novembro 2015).

3.2 A ADPF como mecanismo de controle do ato municipal

A ação direta de inconstitucionalidade do ato normativo municipal é restrita às violações a dispositivos previstos na Constituição Estadual. Assim, o direito municipal é objeto de ação de inconstitucionalidade apenas em face da Constituição Estadual, a ser proposta perante os Tribunais de Justiça (artigo 125, parágrafo 2º, da Constituição Federal).

A Lei Federal nº 9.882/1999 ampliou o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, pois a partir de sua edição é possível a fiscalização, pelo

STF, de leis ou atos normativos municipais contrários ao parâmetro estabelecido pela Constituição Federal, qual seja, preceito constitucional fundamental, por meio da arguição de descumprimento³¹². No entanto, em contraposição, trouxe a possibilidade de discussão das normas municipais de mais de 5 mil Municípios, o que poderá abarrotar ainda mais o STF se ampliar os preceitos fundamentais, bem como os legitimados a interpor a ADPF, o que, por sua vez, poderia multiplicar consideravelmente o número das arguições até então propostas.

A impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal no tocante ao direito municipal traz grave consequência nos planos de previsibilidade e da unidade das decisões judiciais, pois impede a definição imediata e com efeitos gerais da questão de constitucionalidade, como se apenas o direito federal e o direito estadual pudessem gerar decisões conflitantes quando contrapostos à Constituição Federal³¹³.

O controle direto de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal não era possível, pois a Constituição de 1988 autorizou o constituinte estadual a instruir o controle abstrato de normas do direito estadual e municipal em face da Constituição Estadual. Subsistia, porém, ampla insegurança, em razão da falta de um mecanismo expedito de controle de constitucionalidade do direito municipal frente à Constituição Federal. Deve-se observar, outrossim, que em razão da estrutura diferenciada da Federação Brasileira, algumas entidades comunais têm importância idêntica, pelo menos do prisma econômico e social, à de muitas unidades federadas, o que confere gravidade à ausência de controle normativa eficaz³¹⁴.

O incidente de inconstitucionalidade em análise veio a trazer uma nova dinâmica, pois podem ser suscitadas perante o Supremo Tribunal Federal as controvérsias sobre a constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais.

³¹² MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Instrumento de Proteção dos Direitos Fundamentais e da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 128-129.

³¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.280. Para Álvaro Ricardo de Souza Cruz a hipótese de cabimento da ADPF para o “Ato Normativo Municipal”: supre lacuna do modelo brasileiro que, até o momento cuidava exclusivamente do seu controle em face da Constituição Federal por meio da vida difuso. CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**, 2004. p. 442.

³¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 68.

Como bem referido pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, a Lei Federal nº 9.882/1999 veio, em boa hora, contribuir para a superação dessa lacuna (controle pelo STF do ato normativo municipal), contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial. E o Ministro refere ainda que, ao contrário do imaginado por alguns, não será necessário que o Supremo Tribunal Federal aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios, bastando que decida uma questão-padrão com força vinculante, ou seja, toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada³¹⁵.

Para tanto, traz-se os ensinamentos de Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

[...] até o advento da Lei 9.882/99, não era possível o controle abstrato de constitucionalidade das leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal, sujeitando-se apenas ao controle difuso. O controle abstrato ficava restrito em face das constituições estaduais, realizado pelos Tribunais de Justiça, conforme disciplina prevista no art. 125, parágrafo 2º, de nossa Lei Fundamental. Porém, sendo a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição uma forma de controle concentrado de constitucionalidade sobre atos do Poder Público, normativos ou não, encontram-se aí inseridos os atos de todos os entes federativos parciais que compõem a Federação brasileira³¹⁶.

Daniel Sarmiento comunga desse posicionamento:

Aliás, a nosso ver, é digna de encômios a extensão do controle abstrato à lei municipal, que permitirá ao STF resolver, de uma vez por todas e com eficácia erga omnes, as controvérsias envolvendo a constitucionalidade do Direito municipal, evitando com isso o congestionamento ocioso do Judiciário, acarretado pela repetição desnecessária de demanda idênticas, com atrasos na prestação jurisdicional e riscos à isonomia do jurisdicionado. E nem se diga que tal extensão agrava a sobrecarga de trabalho do STF, hoje já tão assoberbado, pois cada ADPF sobre lei municipal julgada corresponderá, seguramente, a um grande número de recurso extraordinários, envolvendo a mesma questão, que o Pretório Excelso não terá de apreciar³¹⁷.

³¹⁵ MENDES, Gilmar. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. DPU n. 20, mar./abr. 2008. p. 28.

³¹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 187.

³¹⁷ SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei n. 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 93-94.

Portanto, a competência direta do Supremo Tribunal Federal para apreciar, em sede de controle abstrato, a constitucionalidade de atos normativos municipais por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que reforça ainda mais o sistema de fiscalização de constitucionalidade das leis municipais, no sentido de proteger e fortalecer a supremacia da Constituição³¹⁸.

De outro lado, para as leis ou atos normativos municipais que contrariem preceito constitucional não fundamental, desde que recepcionado na Constituição Estadual, restará somente o controle por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou por meio do controle difuso de constitucionalidade³¹⁹.

3.3 Origem: Direito comparado

Para Lenio Luiz Streck, as raízes da arguição de descumprimento de preceito fundamental estariam contidas no artigo 93, parágrafo 1º, nº 4, da Lei Fundamental da Alemanha, introduzido pela Décima Nona Lei Modificadora, de 29 de janeiro de 1969, que estabelece o recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*)³²⁰.

Na Alemanha, todos os juízes comuns, mesmo aqueles de judicância inferiores, ao se encontrarem diante de uma lei que considerem contrária à Constituição, em vez de serem passivamente obrigados a aplicá-la, têm o poder (dever) de submeter a questão da constitucionalidade à Corte Constitucional, a fim de que seja decida por esta, com eficácia vinculatória, sendo que o julgamento será suspenso enquanto a Corte Constitucional não tiver decidido a questão prejudicial de constitucionalidade³²¹.

A Lei Fundamental alemã define a competência do Tribunal Constitucional de conhecer e julgar os recursos constitucionais que possam ser interpostos por

³¹⁸ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O Novo Controle de Constitucionalidade Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 169.

³¹⁹ MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Instrumento de Proteção dos Direitos Fundamentais e da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 129.

³²⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 900-901. O próprio Supremo Tribunal Federal, na apreciação do AgRg no MS 22.427-5, deu a entender que a arguição de descumprimento de preceito fundamental guarda semelhança com o *Verfassungsbeschwerde* alemão.

³²¹ CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. 2. ed. Porto Alegre, 1999. p. 109.

qualquer um que entenda ter sido lesionado pelos poderes públicos em algum de seus direitos fundamentais, ou de seus direitos constituídos nos artigos 20.4, 33, 38, 101, 103 e 104. Cuida-se do denominado recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), ou queixa constitucional, em que qualquer pessoa poderá impugnar a constitucionalidade de medidas do Executivo, decisões judiciais, ou leis, que tenham atentado contra um direito fundamental de que seja titular, cujo rol se encontra nos artigos 1 a 19 da Constituição de 1949, ou qualquer dos direitos mencionados nos artigos 20.4 (direito de residência), 33 (igualdade perante os Estados-membros, igualdade de direitos civis e políticos e acesso igualitário à função pública), 38 (direito de sufrágio passivo e ativos), 101 (garantia do juiz natural e não admissibilidade de Juízo de exceção), 103 (contraditório e legalidade e anterioridade penais) e 104 (liberdade de locomoção)³²².

Modelo semelhante também pode ser visualizado no direito espanhol. O artigo 161.1, alínea “b”, da Constituição de 1978, menciona competir ao tribunal Constitucional conhecer do recurso de amparo³²³ por violação dos direitos e liberdades referidos no seu artigo 53.2, nos termos estabelecidos em lei³²⁴.

Mostra-se inevitável não visualizar a aproximação da arguição de descumprimento de preceito fundamental com recurso constitucional alemão e o recurso de amparo espanhol, uma vez que se tratam de instrumentos de defesa de direitos fundamentais a serem exercitados, exclusivamente, perante o órgão ao qual o Constituinte confiou o monopólio do controle abstrato da compatibilidade vertical das leis e atos normativos³²⁵.

³²² NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 78-79.

³²³ Recurso de amparo aparece disciplinado normativamente em diversos países, tendo peculiaridades em cada um deles. Entretanto, o recurso de amparo da Espanha foi acolhido como ponto de referência direta de inspiração para a Concepção da ADPF. O amparo está positivado tanto na Constituição de 1978 quanto na Lei Orgânica do Tribunal Constitucional espanhol. CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 63.

³²⁴ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, 2004. p. 81.

³²⁵ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, 2004. p. 94. Nesse mesmo entendimento, José Afonso da Silva refere, como exemplo, a *Verfassungsbeschwerde* germânica e o recurso de amparo espanhol, constituiu, sem sombra de dúvida, o propósito de fortalecimento da missão que a Constituição reservou ao Supremo Tribunal Federal. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 2009. p. 563.

Dessa forma, é possível afirmar que existem alguns elementos comuns entre esse recurso e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, merecendo destaque, nesse contexto, o fato de que tanto um como outro são instrumentos relevantes de proteção dos direitos fundamentais³²⁶, conforme será apreciado em item 3.5.1 deste trabalho.

3.4 Objeto

O artigo 1º da Lei Federal nº 9.882/1999 revela que a arguição de descumprimento “terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”³²⁷. Importante referir que a definição e o entendimento doutrinário e jurisprudência de “preceito fundamental” serão aprofundados no item 3.1.2.1, na sequência.

Já no inciso I do parágrafo único da mesma norma, o legislador teve a preocupação de explicar espécies normativas sujeitas à arguição, dispondo que “cabará também arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.

Lei consiste em um ato normativo produzido pelo Poder Legislativo, segundo a forma prescrita na Constituição Federal, que gera direitos e deveres em nível infraconstitucional. Em vista disso, possui como característica a generalidade, a abstração, a imperativo absoluto e a sanção. As normas existentes no sistema jurídico brasileiro são aquelas arroladas no artigo 59 da Constituição Federal: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções³²⁸.

Por atos normativos compreendem-se os decretos do Poder Executivo, normas regimentais dos Tribunais, quer federais, quer estaduais, municipais,

³²⁶ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**, 2013. p. 903.

³²⁷ Atos do poder público são atos jurídicos, cobertos de finalidade pública, que emanam de órgãos/instituições de natureza pública, criados para realizar os fins do Estado, sejam federais, estaduais, distritais ou municipais, os quais se encontram em situação de autoridade relativamente aos particulares, por perseguirem o interesse público, e tenham por imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 132.

³²⁸ CAMPOS, Helio Marcio. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 27-28.

resoluções ou outros atos normativos oriundos de qualquer órgão do poder público³²⁹.

Este é o entendimento de Gustavo Binenbojm:

Os atos do Poder Público suscetíveis de controle transcendem, evidentemente, os atos normativos. Além de atos do Legislativo, incluem-se no objeto da arguição qualquer ato do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas que importem lesão ou ameaça a preceito fundamental da Constituição. Portanto, se o parâmetro do controle foi restringido, seu objeto restou substancialmente ampliado³³⁰.

Aliás, a atividade normativa pode ser exercida por qualquer dos três Poderes, embora seja atividade tipicamente reservada ao Legislativo. Tem-se visto, atualmente, um incremento cada vez maior atividade normativa praticada pelo Poder Executivo, a qual abrangeria, segundo Clèmerson Merlin Clève, as seguintes espécies: (1) o exercício de atividade normativa primária decorrente de atribuição, mediante medidas provisórias; (2) o exercício de atividade normativa primária decorrente de delegação, através de leis delegadas; (3) por fim, o exercício de atividade normativa secundária, a qual compreenderia a expedição de regulamentos³³¹.

Assim, os objetos da arguição poderão ser classificados em três grupos, quais sejam: a) atos não normativos do Poder Público; b) leis ou atos normativos do poder Público; c) leis ou atos normativos anteriores à Constituição.

Fica claro, pela leitura dos artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 9.882/1999, que a norma se refere a ato do poder público, sem restrições categóricas, e dispõe que também caberá a arguição de descumprimento de preceito fundamental diante de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. Com isso, fica afastada qualquer interpretação tendente a restringir os atos abarcados pela arguição de descumprimento, tal como se operou perante a

³²⁹ GIUSTINA, Vasco Dalla. **Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 43. Mara Maria Helena Diniz “Ato normativo. 1. Direito administrativo. a) instrumento legal do Executivo que tem o escopo de regular ou estabelecer o conteúdo de alguma norma (lei, portaria, decreto, regulamento); b) parecer jurídico da Consultoria aprovado pelo presidente da República ou ministro de Estado”. DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998, v. I, p. 322.

³³⁰ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**, 2001. p.191.

³³¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2011. p. 144-342.

Ação Direta de Inconstitucionalidade³³².

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de admitir atos normativos somente atos normativos primários (que retiram fundamento de validade diretamente da própria Constituição), e os regulamentos autônomos, que podem ser objeto de controle concentrado (ADInMC nº 1590-SP)³³³.

No entanto, em face da disposição da nova norma, devem ser considerados objetos passíveis de sindicalização, pela arguição de descumprimento, caso descumpram preceito constitucional fundamental, os atos normativos secundários, posto que são espécies de atos do Poder Público.³³⁴

A lei que disciplina a arguição de descumprimento de preceito fundamental estabeleceu também a possibilidade de exame da compatibilidade do direito pré-constitucional com norma da Constituição da República. Dita solução vem colmatar uma lacuna importante no sistema constitucional brasileiro, permitindo que controvérsias relevantes afetas ao direito pré-constitucional sejam solvidas pelo STF com eficácia geral e efeito vinculante no âmbito de um processo objetivo³³⁵.

A possibilidade de fiscalização de constitucionalidade das normas infraconstitucionais anteriores à Constituição é pertinente, no passo em que poderá proporcionar uma maior segurança jurídica do ordenamento jurídico vigente.

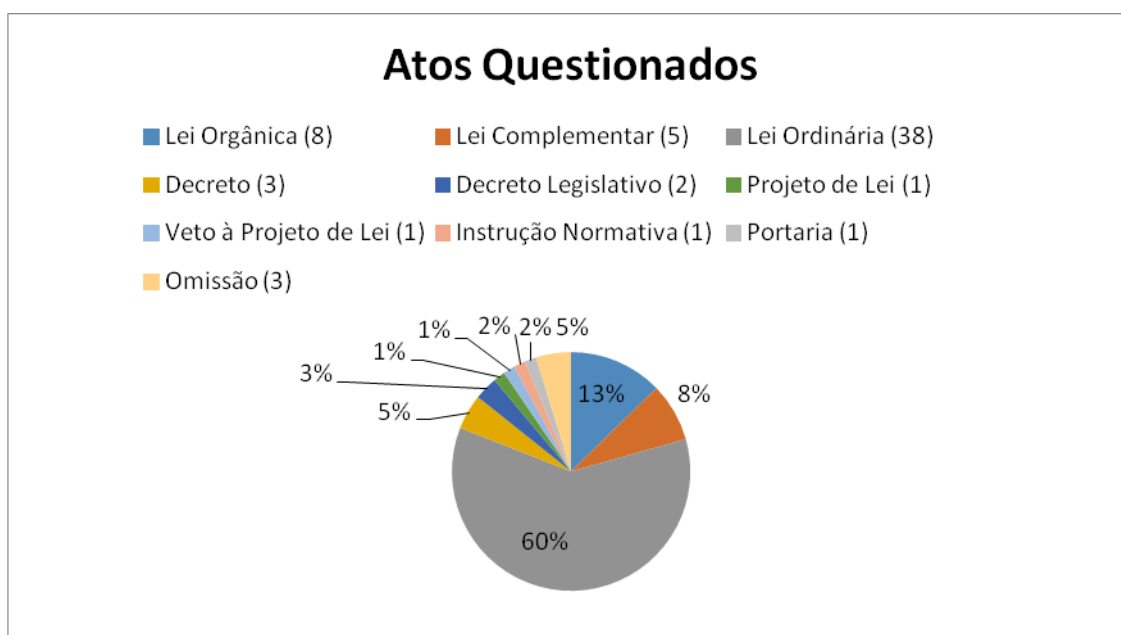
Assim, a partir do que foi evidenciado neste estudo no que se refere às modalidades de atos e leis passíveis de questionamento via ADPF, foi possível elaborar gráfico a respeito dos atos questionados em âmbito dos Municípios através da ADPFs, os quais são assim definidos por ocasião da pesquisa empírica efetivada:

³³² BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Glaás de Souza. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: CLÈVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito Constitucional: defesa da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 5, p. 885.

³³³ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1590-7. Relator: Ministro Sepulveda Pertence. 19 jun. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347145>>. Acesso em: 26 dez. 2015.

³³⁴ TAVARES, André Ramos. **Tratado da Arguição de Preceito Fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 197-200. Também neste sentido: SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 95-96.

³³⁵ MENDES, Gilmar. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. DPU n. 20, mar./abr. 2008, p. 27.



Verifica-se que a maioria das discussões se referem a Leis Ordinárias, em um índice de 60%, seguido da Lei Orgânica, com 13%, e de leis complementares, com 8%.

Importante também conceituar atos políticos ou de governo e distingui-los dos atos vinculados. Os primeiros são praticados com margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição, no exercício de função meramente política (entre eles, pode-se citar a iniciativa de lei pelo Executivo, sua sanção ou veto, contrário, inclusive ao interesse público), distintos dos atos administrativos, face o exercício da função política³³⁶, não pode ser objeto do controle de constitucionalidade. Já os vinculados devem seguir os ditames legislativos e não podem ir além deles.

Por ocasião do julgamento da ADPF nº 01, o Supremo Tribunal Federal avaliou ação na qual o Partido Comunista do Brasil arguia o descumprimento do artigo 2º da Constituição da República de 1988 em face de veto apresentado pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, que apresentou, em projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, regramento que disporia sobre o Imposto Territorial Urbano, sob o argumento de que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de matéria tributária. Tendo por base, todavia, correta

³³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 365-366.

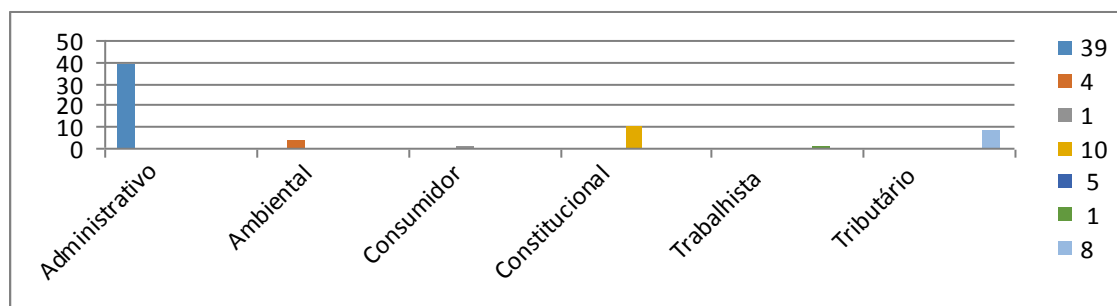
exegese do artigo 61, inciso II, alínea “b”, da Lei Fundamental de 1988, a ação não foi conhecida, nos seguintes termos:

[...] O exercício da faculdade de apor veto, total ou parcial, a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, manifesta, no sistema constitucional pátrio, a independência do Poder Executivo e a índole política do ato praticado, quer quando o motivo de veto for a contrariedade ao interesse público do projeto de lei, em sua integralidade ou em parte, quer quando contra ele se invoca fundamento de inconstitucionalidade. Se, no último caso, se pode, também, reconhecer a contribuição do Poder Executivo, no sentido de preservar a higidez da ordem jurídica fundada no respeito à Constituição, decerto, tal não esvazia o caráter político do ato de vetar. [...] Não cabe, destarte, ter como enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo – que pode sempre, mantê-lo ou recusá-lo – no conceito de “ato do Poder Público”, para os fins do art. 1º, da Lei nº 9.882/99. Ainda que se possa ter a motivação do veto como juridicamente inconsistente, decerto, do Poder Legislativo não caberá retirar a faculdade de mantê-lo ou recusá-lo. Não poderá, nesse caso, o Poder Judiciário substituir ao Poder Legislativo, antecipando juízo formal sobre os motivos de veto, a cerca de sua procedência ou de sua erronia, ou reconhecer, desde logo, ato abusivo por parte do Executivo, em apondo veto, total ou parcial, a projeto de lei aprovado pelo Legislativo, ainda que se cuide de invocação, pelo primeiro, do fundamento de inconstitucionalidade, pois, nesta última hipótese, a intervenção antecipada do Judiciário se haveria de ter ainda como configurando tipo de controle preventivo de constitucionalidade – eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo -, poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere, de resto, ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado³³⁷.

Portanto, não restam dúvidas de que os atos de políticos, dentre os quais iniciativas de Projetos de Lei e Vetos, não podem ser objeto de ADPF.

Já no que tange aos ramos de direitos que são objetos das ADPFs, estes estão assim divididos:

³³⁷ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 01. Relator: Ministro Néri da Silveira. 03 fev. 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>>. Acesso em: 26 dez. 2015. No mesmo sentido recente julgamento, de relatoria da Ministra Rosa Weber, negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 372, ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) contra o veto total da Presidência da República ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 274/2015, que trata da aposentadoria compulsória dos servidores efetivos e vitalícios aos 75 anos de idade. A decisão segue a jurisprudência do STF no sentido do não cabimento da ADPF contra veto presidencial. Segundo a ministra, o veto presidencial fundamentado, pendente de deliberação política do Congresso Nacional, “de modo algum se amolda à figura de ‘ato do Poder Público’”, conforme previsto no artigo 1º, caput, da Lei 9.882/1999, que trata das ADPFs. DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 372. Relator: Ministra Rosa Weber. 03 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4875426>>. Acesso em: 26 dez. 2015.



Verifica-se que o ramo de direito que mais foi objeto de ADPFs é o administrativo, seguido do constitucional e do tributário.

Como bem referiu André Ramos Tavares, o descumprimento por inculcar qualquer forma estatal de desrespeito à Constituição Federal surge no cenário brasileiro contemporâneo da jurisdição constitucional para colmatar essa lacuna apontada pela doutrina e resultante da jurisprudência mutiladora da Corte Constitucional brasileira, pois não admitia o controle de constitucionalidade de atos normativos como regulamentos, à exceção dos regulamentos autônomos, bem como das normas editadas anteriormente à Constituição³³⁸, não havendo dúvida quanto seu objeto amplo de análise.

3.5 Pressupostos de cabimento

3.5.1 Descumprimento de preceito fundamental

A Constituição Federal e a Lei Federal nº 9.882/1999 não definem o que se entende por preceito fundamental. Trazem um conceito aberto e indeterminado, que deve ser preenchido pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal em suas decisões.

Para Thomas Ransom Giles, a conceituação de preceito fundamental tem significado naquilo “que é dado para servir de regra (máxima, princípio) de ação ou de conduta, sobretudo de conduta moral ou religiosa. Aquilo que é aceito como princípio regulatório ou funcional na organização e direção da conduta”³³⁹.

³³⁸ TAVARES, André Ramos. **Tratado da Arguição de Preceito Fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 197-202.

³³⁹ GILES, Thomas Ransom. **Dicionário de Filosofia: Termos e Filósofos**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1993. p. 124.

É importante a análise desse requisito (descumprimento de preceito fundamental), pois imperiosa para se determinar o cabimento ou não da arguição, o que será verificado na análise das decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Para Helio Marcio Campos, é “a colisão entre um preceito fundamental constitucional e um ato do Poder Público enseja a propositura da arguição, desde que a discussão envolva questões jurídicas de alta importância”³⁴⁰.

O Presidente da Comissão instituída para regulamentar o instituto, Celso Ribeiro Bastos, e Alexis Galiás de Souza Vargas afirmaram que preceito fundamental é aquilo que existe de mais sagrado e valioso no sistema jurídico. Não é a violação a qualquer norma formalmente constitucional que poderá ensejar a ADPF, mas, sim, aquela que se choca com os preceitos maiores da Constituição Federal, os quais, por não terem sido previstos na Carta Política, demandarão um trabalho doutrinário e jurisprudencial³⁴¹.

Esses preceitos podem ser interpretados de forma restritiva ou de forma ampla. O Ministro Gilmar Mendes entende como uma proposta hermenêutica que busca ampliar o espaço protegido por esses preceitos fundamentais. Argumenta ainda que as chamadas “cláusulas pétreas” parecem despidas de conteúdo específico. Por isso, propõe a sua interpretação de acordo com o princípio da unidade constitucional: “O que significa, efetivamente, 'separação de Poderes' ou 'forma federativa'? O que é um 'Estado de Direito Democrático'? Qual o significado da 'proteção da dignidade humana'? Qual a dimensão do 'princípio federativo?’”³⁴²

Essas indagações somente podem ser adequadamente respondidas no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

A noção de preceito fundamental conduz ao reconhecimento de que existe uma hierarquia material ou axiológica entre normas constitucionais, ou seja,

³⁴⁰ CAMPOS, Helio Marcio. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p.24-32.

³⁴¹ BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30:69-77, jan./mar. 2000, p. 69-70.

³⁴² MENDES, Gilmar. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. DPU n. 20, mar./abr. 2008, p. 36

de que há normas de conteúdo dotado de maior relevância quando comparadas a outras normas constitucionais³⁴³.

A não enumeração pelo legislador dos preceitos fundamentais, sem dúvida alguma, deixou aberta a interpretação, como critério de reconhecimento da historicidade dos preceitos fundamentais, permitindo inclusive sua constante renovação.

Daniel Sarmento apregoa que:

Neste sentido, parece-nos que o legislador agiu bem ao não arrolar taxativamente quais, dentre os dispositivos constitucionais, devem ser considerados como preceitos fundamentais. Ao valer-se de um conceito jurídico indeterminado, a lei conferiu uma maleabilidade maior a jurisprudência, que poderá acomodar com mais facilidade mudanças no mundo dos fatos, bem como a interpretação evolutiva da Constituição. Caberá, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal, definir tal conceito, sempre baseando-se na consideração do dado axiológico subjacente ao ordenamento constitucional³⁴⁴.

Não se pode, assim, fechar um conceito do que seja preceito fundamental, nem enumerar quais as hipóteses que estariam configuradas a sua fundamentalidade ou não, pois, se assim se proceder, inevitavelmente se estará excluindo outros de caráter igualmente fundamentais. Na verdade, todos os dispositivos devem ser considerados fundamentais, porque apenas eles, em seu conjunto, são capazes de estabelecer quais as condições necessárias para que possa construir uma sociedade democrática³⁴⁵.

Destarte, um juízo relativamente seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais, exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

André Ramos Tavares defende que preceitos fundamentais são aqueles que conformam a essência de um conjunto normativo constitucional. São aqueles

³⁴³ CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro.** p. 49.

³⁴⁴ SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei n. 9.882/99.** São Paulo: Atlas, 2001. p. 91.

³⁴⁵ GOMES, Frederico Barbosa. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Uma visão crítica.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 411.

que conferem identidade à Constituição. Diferenciam-se dos demais preceitos constitucionais por sua importância, o que se dá em virtude dos valores que encampam e de sua relevância para o desenvolvimento ulterior de todo o Direito³⁴⁶.

A locução preceito fundamental descreve um conjunto de disposições constitucionais que, embora ainda não conte com uma definição precisa, certamente inclui as decisões sobre a estrutura básica do Estado, o catálogo de direitos fundamentais e os chamados princípios sensíveis. A ADPF, portanto, é um mecanismo vinculado à proteção dos preceitos constitucionais considerados fundamentais³⁴⁷.

Cabe referir ainda o entendimento de Janaina Rigo Santin no sentido de que a violação ao princípio da participação popular encaixa-se com perfeição na definição de “preceito fundamental”, eis que decorre do regime político assumido pelo Estado brasileiro: o regime democrático, o qual tem como subprincípio a participação popular³⁴⁸.

O Supremo Tribunal Federal na ADPF 33³⁴⁹ através do voto do Ministro Gilmar Mendes, fixou como fundamentais os seguintes preceitos: as cláusulas pétreas (parágrafo 4º, do artigo 60, da CF), onde estão contidos os direitos e as garantias individuais (artigo 5º da CF), e os princípios sensíveis, que dão ensejo à intervenção federal (artigo 34, inciso VI, da CF). Nas ADPFs 54³⁵⁰ e 46³⁵¹, inclui os princípios fundamentais, em consequência de ter aceitado como preceito o princípio da dignidade da pessoa humana e da livre iniciativa, da liberdade no exercício de qualquer trabalho, da livre concorrência e do livre exercício de qualquer atividade

³⁴⁶ TAVARES, André Ramos. **Tratado da Arguição de Preceito Fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 121-124.

³⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 280.

³⁴⁸ SANTIN, Janaina Rigo. **O Poder Local e a Gestão Administrativa Participativa**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2004. p. 565.

³⁴⁹ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. 07 dez. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388700>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

³⁵⁰ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54. Relator: Ministro Marco Aurelio. 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

³⁵¹ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 46. Relator: Ministro Eros Grau. 05 ago. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

econômica (artigos 1º, inciso IV; 5º, inciso XIII; 170, caput, inciso IV e parágrafo único, todos da Constituição Federal).

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF 101,³⁵² reconheceu também como preceito fundamental o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigos 196 e 225 da CF), na busca do desenvolvimento econômico sustentável, em discussão concernente à importação de pneus usados.

Da mesma forma, a arguição tem seu leito principal, que é aquele que tem nobreza de proteger os preceitos fundamentais da Constituição brasileira, entre os quais, é certo, a autonomia municipal, mesmo porque diverso não poderia ser o entendimento, na medida em que a autonomia municipal se insere dentro daqueles preceitos fundamentais à existência da Federação brasileira³⁵³.

De acordo com Ives Gandra Martins, um dos membros da Comissão de juristas que elaborou o projeto da Lei Federal nº 9.882/99, tem-se que:

O Texto Constitucional consagra como princípios fundamentais (art. 1º): a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais, vedando a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir qualquer um desses princípios (art. 60, §4), vigas-mestras do Estado democrático brasileiro. Deles defluem, naturalmente, outros princípios, também fundamentais, à medida que asseguram a estabilidade da ordem jurídica nacional, como, por exemplo: a sabedoria, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa, o pluralismo político, a distribuição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as garantias da ordem econômica e financeira, a proteção à criança, à velhice, aos menos afortunados³⁵⁴.

Assim, a categoria dos preceitos fundamentais está conectada aos valores mais estimados pela Constituição da República, sendo receosa qualquer delimitação exaustiva desse conteúdo axiológico, o que vai depender do tempo e do

³⁵² DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 100. Relatora: Cármen Lúcia. 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

³⁵³ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 83. Relator: Carlos Ayres Britto. 24 abr. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=539059>>. Acesso em: 30 nov. 2015. Parte do Voto do Ministro Menezes Direito.

³⁵⁴ MARTINS, Ives Ganda da Silva. **Descumprimento de Preceito Fundamental: Eficácia das Decisões**. In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 173.

desenvolvimento/evolução da interpretação das normas constitucionais.

Por último, cabe referir que a única a ADPF julgada pelo STF que enfrentou o mérito foi julgada improcedente. Trata-se da ADPF 82³⁵⁵, a qual tinha como objeto o artigo 3º da Lei Municipal de Cabo de Santo Agostinho – PE, que transformou empregos públicos em cargos, por meio do enquadramento automático dos servidores celetistas. O requerente alegou que dita norma violou os preceitos da acessibilidade aos cargos públicos, constantes nos artigos 37, incisos I e II, e 41 da Constituição Federal; artigos 18 e 19 do ADCT. Em dito julgamento, o Ministro Relator Gilmar Mendes manifestou a compreensão de que o preceito fundamental relativo ao provimento de cargos públicos mediante aprovação em concurso público, bem como aquele relativo à estabilidade no serviço público, não foram infringidos. Conclui o Relator que dita norma “apenas tratou da transformação de empregos públicos em cargos públicos, não dispendo, de maneira expressa, sobre a efetivação de servidores públicos municipais sem prévia aprovação em concurso público – circunstância que poderia caracterizar violação concreta”.

Portanto, a finalidade de um controle de constitucionalidade primordial é a preservação do poder do povo, expresso em uma Constituição social e democrática. Os instrumentos de controle devem se prestar à proteção dos direitos fundamentais, sob pena de desvio de finalidade e desmantelamento do Estado Social Democrático de Direito³⁵⁶, como deve estar associado ao momento histórico e evolutivo do país.

3.5.2 Inexistência de outro meio idôneo: subsidiariedade

O artigo 4º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 9.882/1999, reza que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Pela interpretação do dispositivo indicado restou instituído o princípio da subsidiariedade, que parece resolver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.

³⁵⁵ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 82. Relator: Gilmar Mendes. 19 out. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2326224>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

³⁵⁶ MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Instrumento de Proteção dos Direitos Fundamentais e da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 120.

André Ramos Tavares não se conforma com dito dispositivo legal. Sustenta que, pelo contrário, é a ação de descumprimento que exclui qualquer outra. Diz:

A arguição [...] não é instituto com caráter 'residual' em relação à ação direta de inconstitucionalidade (genérica ou omissiva). Trata-se, na realidade, de instrumento próprio para resguardo de determinada categoria de preceitos (os fundamentais), e é essa a razão de sua existência. Daí o não se poder admitir o cabimento de qualquer outra ação para a tutela direta desta parcela de preceitos, já que, em tais hipóteses, foi vontade da Constituição ao indicar, expressamente, que a arguição será a modalidade cabível, o que exclui as demais ações³⁵⁷.

Já o entendimento de Luís Roberto Barroso é no sentido de que a possibilidade de propositura de ações de natureza subjetiva ou o cabimento de recursos processuais não é, de *per si*, impedimento à arguição, se aquelas medidas não forem idôneas a produzir solução imediata e abrangente, nas hipóteses em que interesse público relevante ou a segurança jurídica assim o exijam³⁵⁸.

A simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, a maioria das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

Uadi Lammêgo Bulos ensina que

[...] a arguição não serve de sucedâneo do habeas corpus, do habeas data, dos mandados de segurança individual e coletivo, do mandado de injunção, das ações populares e cível, das ações diretas de inconstitucionalidade genérica, interventiva e por omissão, bem como da ação declaratória de constitucionalidade³⁵⁹.

Não é por outra razão que o legislador, para garantir a existência das ADPFs – e, porque não dizer, também para não ser acusado de aumentar a já infundável pletera de processos no STF – instituiu duas “válvulas de escape”

³⁵⁷ TAVARES, André Ramos. **Arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental**: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na Lei. In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001, p. 45.

³⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 288.

³⁵⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1026.

(existência de outro meio eficaz e relevante da questão constitucional), permitindo ao Supremo Tribunal Federal exercer um juízo preliminar sobre a admissibilidade ou não da arguição³⁶⁰.

Por ocasião do julgamento da ADPF nº 358³⁶¹, restou pacificado o entendimento de que o atendimento do requisito da subsidiariedade, no controle de constitucionalidade de norma municipal através de dito instituto, pressupõe a comprovação, pelo requerente, da inviabilidade de propositura de representação de inconstitucionalidade por controle da compatibilidade da mesma norma com a Constituição Estadual.

Ministro Celso Melo salientou que:

É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade. Isso significa portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República³⁶².

Outro não é o entendimento do Ministro Cezar Peluso:

A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF. Em se tratando de decisões judiciais, não seria possível o manejo de qualquer ação de nosso sistema de controle concentrado. Da mesma forma, o recurso extraordinário não daria resolução de maneira definitiva como a ADPF. É que muito embora a tendência do Supremo em atribuir dimensão objetiva ao recurso extraordinário, a matéria ainda não é totalmente pacificada o que coloca o efeito vinculante da ADPF como instrumento processual-

³⁶⁰ RÊGO, Bruno Noura de Moraes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2003. p. 62.

³⁶¹ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 358. Relator: Roberto Barroso. 08 out. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4817517>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

³⁶² DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 17. Relator: Celso Melo. 05 jun. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347923>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais (art. 10, §3º, da Lei nº 9.882/99)³⁶³.

Verifica-se que, das 63 ADPFs de âmbito Municipal, 11³⁶⁴ correspondente a 17,46% não foram conhecidas por violarem o princípio da subsidiariedade, ou seja, havia a possibilidade do objeto do descumprimento poder ser examinado em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade.

Dessa forma, a arguição de descumprimento é excluída quando existir meio capaz de tutelar o direito objetivo mediante decisão dotada de efeitos gerais e vinculantes, ou seja, por meio de ação que se destina ao controle abstrato de constitucionalidade, como as ações de inconstitucionalidade e de constitucionalidade³⁶⁵.

3.5.3 Relevância da controvérsia constitucional

O artigo 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.882/1999, limita o exame de descumprimento do preceito fundamental aos casos nos quais for “relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo”, na via incidental. O inciso V, do artigo 3º, da mesma norma, afirma que a petição inicial da arguição deve conter “a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado”. Aliás, como regra, estará em discussão a constitucionalidade do ato normativo em questão, em caráter geral ou em alguma de suas incidências específicas³⁶⁶, com relevância jurídica.

³⁶³ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 79. Relator: Cezar Peluso. 29 jul. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347923>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

³⁶⁴ ADPFs números 52, 83, 100, 134, 141, 176, 212, 228, 352, 358 e 359, conforme Anexo I.

³⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.271. No mesmo sentido Gabriel Dias Marques Cruz “A arguição de descumprimento seria cabível nas hipóteses de objetos que não podem ser manejadas nas ações diretas de inconstitucionalidade genérica, interventiva ou por omissão, bem como nas ações declaratórias de constitucionalidade – postura que vem encontrando repercussão no STF”. CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 97.

³⁶⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 290.

Relevância é um termo valorativo-quantitativo abstrato. Como o legislador não estabeleceu critérios para aferi-la, também cabe ao Supremo Tribunal Federal concretizar tal conceito.

No entender do Ministro Luís Roberto Barroso, será relevante a controvérsia quando o seu deslinde tiver uma repercussão geral, que transcenda o interesse das partes do litígio, seja pela existência de um número expressivo de processos análogos, seja pela gravidade ou fundamentalidade da tese em discussão, por seu alcance político, econômico, social ou ético, a exemplo do que ocorre no recurso extraordinário³⁶⁷.

Sobre o tema, pertinente transcrever os ensinamentos do Roberto Mendes Mandalli Junior:

Esses critérios, utilizados para verificar a admissibilidade da arguição de descumprimento, funcionariam como mecanismos de filtragem das questões a serem decididas pelo STF. De um lado, a previsão legal permitiria restringir os casos a serem decididos pelo STF. De outro lado, permitiria ampliar a discricionariedade do tribunal, pois, não bastasse a vagueza da expressão (preceito) fundamental, também se poderia utilizar de outro critério tão vago quanto, qual seja, relevante (controvérsia). [...] são necessárias algumas respostas as seguintes interrogações: Descumprir preceito constitucional é “relevante”? Descumprir preceito constitucional fundamental é “relevante”? É possível estabelecer graus de “relevância” quando se descumpre preceito constitucional fundamental?³⁶⁸

Saliente-se que há repercussão geral no recurso extraordinário quando a causa constitucional debatida apresenta relevância e transcendência (artigo 543-A, parágrafo 1º, do CPC), relevância esta que deve ser argumentada do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico.

O não cumprimento de qualquer preceito fundamental seria, por si só, alto grau de relevância, num país que a constituição é fundamento de validade de todas as demais normas do ordenamento jurídico, o que não vem sendo conhecido pela Corte Superior.

No entanto, a norma não estabeleceu a relevância como requisito de admissibilidade no que diz respeito à ADPF autônoma. Contudo, há decisão

³⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 291-292.

³⁶⁸ MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Instrumento de Proteção dos Direitos Fundamentais e da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 128-119.

monocrática do Supremo Tribunal Federal que indeferiu liminarmente ADPF nº 76³⁶⁹, que tinha como objeto a anulação do ato de nomeação de desembargador e Procuradora de Justiça do Tocantins, criado pela Lei Complementar n. 034/2002, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o qual entendeu que não satisfaz o requisito da relevância, sob o argumento de que “a fórmula da relevância do interesse público, para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão), está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro”.

Nesse sentido, não restam dúvidas que a Corte Suprema Brasileira busca obstruções jurídicas na interpretação da norma que regulamentou o instituto, com decisões que muitas vezes estão em total desacordo com o princípio constitucional de acesso à justiça, insculpido entre os direitos fundamentais, razão pela qual recomendável o cumprimento do requisito de relevância da controvérsia constitucional inclusive nas ADPFs.

3.6 Legitimados

Na regulamentação da ADPF, há possibilidade de ampliar os mecanismos de controle de constitucionalidade, mediante a incorporação de institutos similares aos existentes no direito estrangeiro, notadamente, a queixa constitucional alemã (*Verfassungsbeschwerde*). Porém, vetou-se o dispositivo que concederia legitimidade ativa para que cidadãos propusessem a ADPF (inciso II, do artigo 2º, da Lei Federal nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999)³⁷⁰.

³⁶⁹ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 76. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. 03 out. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2311745>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

³⁷⁰ BERNARDES, Juliano Taveira. **Controle Abstrato de Constitucionalidade: Elementos Materiais e Princípios Processuais**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 94-95. Mensagem presidencial de Veto (mensagem nº 1.807, de 3-12-1999): “A disposição insere um mecanismo de acesso direto, irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal sob a alegação de descumprimento de preceito fundamental por ‘qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do poder público’. A admissão de um acesso individual e irrestrito é incompatível com o controle concentrado de legitimidade dos atos estatais, modalidades em que se insere o instituto regulado pelo projeto de lei sob exame. A inexistência de qualquer requisito específico a ser ostentado pelo proponente da arguição e a generalidade do objeto da impugnação fazem presumir a elevação excessiva do número de feitos a reclamar apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, sem a correlata exigência de relevância social e consistência jurídica das arguições propostas. Dúvida não há que a viabilidade funcional do Supremo Tribunal Federal consubstancia um objetivo ou princípio implícito da ordem constitucional, para cuja máxima eficácia devem zelar os demais poderes e as normas infraconstitucionais. De resto o amplo rol de entes legitimados para a promoção do controle abstrato de normas inscrito no art. 103 de Constituição Federal assegura a veiculação e a seleção qualificada das questões constitucionais de maior

Na Alemanha, a legitimação para dirigir-se em via de ação à Corte Constitucional Federal ou às Cortes Constitucionais dos Länder (Estados), para controle das leis, pertence a uma ainda mais vasta série de órgão ou pessoas, inclusive as pessoas individualmente consideradas, se a lei implicar em uma lesão imediata e atual de um direito fundamental seu³⁷¹.

Não se pode duvidar que a atribuição ao Supremo Tribunal Federal de competência originária para preservar ou restabelecer atentado a direito fundamental dos indivíduos, decorrentes de ação ou omissa estatal, implicaria uma sobrecarga de efeitos.

Álvaro Ricardo de Souza Cruz critica o veto:

Curioso observar que o caráter pluralista do procedimento, que certamente aproximaria a sociedade do Supremo, foi rejeitado pelo Executivo. O Presidente justificou no veto pela impossibilidade de o cidadão levar suas demandas diretamente ao Supremo, alegando incompatibilidade entre um acesso irrestrito da cidadania e o sistema concentrado, fechando naturalmente os olhos ao Direito Comparado (alemão, italiano, austríaco e espanhol)³⁷².

Tal posição também é criticada por Gustavo Binbenbojm:

Embora tenha sido anunciado como um instrumento de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, inspirado no recurso constitucional alemão (Lei Fundamental de Bonn, art. 93, I, 4 e Lei Orgânica do Tribunal Constitucional Federal, art. 90, 2) e no recurso de amparo espanhol (Constituição de Espanha, arts. 161, I, e 162, I, “b” e Lei Orgânica do Tribunal Constitucional, arts. 41 e segs.), a verdade é que a arguição brasileira, tal como regulamentada pela Lei nº 9.882/99 (sobretudo após os vetos do Presidente da República ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional), *ficou mais para advocatória do que para ação constitucional do cidadão*³⁷³.

relevância e consistência, atuando como verdadeiros agentes de representação social e de assistência à cidadania. Cabe igualmente ao Procurador-Geral da República, em sua função precípua de Advogado da Constituição, a formalização das questões constitucionais carentes de decisão e socialmente relevantes. Afigura-se correto supor, portanto, que a existência de uma pluralidade de entes social e juridicamente legitimados para a promoção de controle de constitucionalidade, sem prejuízo do acesso individual ao controle difuso, torna desnecessário e pouco eficiente admitir-se o excesso de feitos a processar e julgar certamente decorrentes de um acesso irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal. Na medida em que se multiplicam os feitos a examinar sem que se assegure sua relevância e transcendência social, o comprometimento adicional da capacidade funcional do Supremo Tribunal Federal constitui inequívoca ofensa ao interesse público. Impõe-se, portanto, seja vedada a disposição em comento”.

³⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. 2. ed. Porto Alegre, 1999. p. 110.

³⁷² CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**, 2004. p. 434.

³⁷³ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**, 2001. p.189.

Não se sustenta a advocatória do processo, mas sim, a faculdade de a questão constitucional ser submetida ao Supremo nos casos em que a decisão administrativa ou judicial afrontar diretamente a Constituição em questão relevante³⁷⁴, com a suspensão do feito para verificação da existência de eventual descumprimento de preceito.

De qualquer maneira, o artigo 2.º, parágrafo 1º da lei X, permite ao cidadão endereçar seu pleito ao Procurador-Geral da República, como consequência lógica do direito constitucional de petição.

Podem propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (artigo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 9.882/1999). Por consequência, poderão propor arguição de descumprimento de preceito fundamental o Presidente da República, as Mesas da Câmara e do Senado Federal, os Governadores dos Estados e o Governador do Distrito Federal, as Mesas das Assembleias Legislativas e a Mesa da Câmara Distrital, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (artigo 103, da Constituição Federal). Como bem refere o Ministro Gilmar Mendes, no que concerne à legitimidade ativa, aplica-se à ADPF toda construção jurisprudencial desenvolvida para a ação direta de inconstitucionalidade³⁷⁵.

No Agravo Regimental interposto na ADPF nº 148³⁷⁶, restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal que o Prefeito Municipal, o qual não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade perante aquele órgão, também não tem para propor ação de descumprimento de preceito fundamental.

Caso mantido dito entendimento – ou seja, o de não conferir legitimidade ativa aos Prefeitos Municipais e às Mesas das Câmaras Municipais para ajuizarem a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no que tange ao ato normativo municipal —, se estará ferindo o princípio do pacto federativo (artigos 1º e

³⁷⁴ APPIO, Eduardo. **Controle de Constitucionalidade no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 126.

³⁷⁵ MENDES, Gilmar. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. DPU n. 20, mar./abr. 2008, p. 07-46.

³⁷⁶ DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental interposto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 148. Relator: Ministro Cezar Peluso. 03 dez. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573623>>. Acesso em: 04 fev. 2015. No mesmo sentido as ADPFs números 44, 91, 92, 124, 148 e 327, sendo que a primeira foi proposta pelo Município.

18, da Carta Magna), bem como da independência e harmonia entre os Poderes (artigo 2º, da Carta Magna).

Acrescente-se que o prefeito municipal, além da iniciativa na elaboração de Projetos de Lei definidos na Lei Orgânica, também tem o papel relevante no controle interno de constitucionalidade, pois é seu dever vetar dispositivos ou normas aprovadas que violem dispositivo constitucional. No entanto, em muitas vezes, em razão de questões políticas, ditos vetos não são apresentados ou são derrubados pelo Poder Legislativo, não havendo outra medida que não o ajuizamento, perante o Poder Judiciário, de ação discutindo a constitucionalidade dos atos aprovados equivocadamente pelo Poder Legislativo, que poderiam ser ampliados com a legitimidade do Prefeito e da Mesa da Câmara de Vereadores a ADPF, hoje encontrando caminho tão somente para o ajuizamento de ADIN e ADC.

Ora, ao impossibilitar o manejo do instituto de controle de constitucionalidade por parte dos principais atores, ou seja, dos entes públicos com maior interesse na proteção das políticas públicas municipais, e em consequência no exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais, dito instituto praticamente não traz qualquer efeito prático em âmbito municipal.

Esse também é o entendimento de Fabio Cesar dos Santos Oliveira:

Desperta inevitável, contradição a possibilidade de serem consideradas válidas as normas previstas pelo art. 1º, parágrafo único, inciso I, e art. 2º, ambos da Lei nº 9.882/99, porquanto não tendo sido reconhecida a legitimidade ativa dos Prefeitos e das Câmaras Municipais para o exercício da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, seriam esvaziadas as hipóteses em que a controvérsia judicial sobre lei ou ato normativo municipal fosse conhecida pelos Supremo Tribunal Federal em sede do controle concentrado de constitucionalidade. A harmonia entre estes dispositivos deve ser forjada à luz do art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, através da representação a ser promovida pelo Prefeito ou pelos membros da Câmara Municipal ao Procurador-Geral da República, o que não afasta a possibilidade dos demais legitimados plenos proporem, nestes casos, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental³⁷⁷.

Importante destacar que tanto os Prefeitos Municipais quanto as Mesas das Câmaras Municipais têm legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de cada Estado Membro, mas em

³⁷⁷ OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 03/12/1999.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 160.

confronto com a Constituição Estadual³⁷⁸. Já por ocasião da edição da Lei Federal em debate, quando possibilitou a análise do ato normativo municipal, em decorrência de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, por óbvio não pode ser negada a legitimidade dos Prefeitos e das Mesas das Câmaras Municipais para manejarem dito mecanismo de controle de constitucionalidade.

A Lei Federal nº 9.882/99 não conferiu legitimamente aos Prefeitos Municipais ou a qualquer entidade pública ou privada de âmbito municipal para manejarem a arguição. Restará saber a quem interessará deflagrar 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 badalo³⁷⁹.

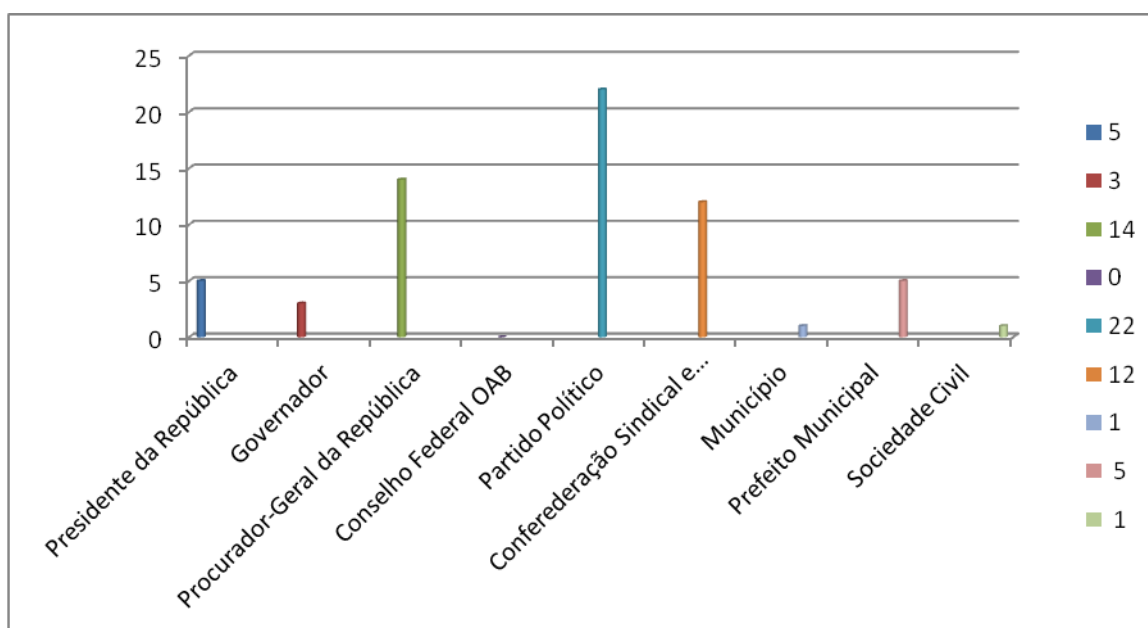
Por outro lado, o parágrafo 1º, do artigo 2º, da Lei Federal nº 9.882/1999, preconizou que é facultado a todas as pessoas, inclusive aos Prefeitos e às Mesas das Câmaras Municipais, mediante representação, solicitar a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República, o qual, após examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá sobre o cabimento do seu ingresso em juízo. No entanto, tal faculdade, não é sucedânea à efetivação dos Entes Públicos Municipais, pois o manejo ou não da ADPF passa pelo ato discricionário do Procurador-Geral da República.

Assim, conclui-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental de ato normativo municipal deveria legitimar a sua propositura pelos Prefeitos Municipais e Mesas das Câmaras Municipais de Vereadores, pois os atores legitimados democraticamente para defender os interesses de ente público autônomo e independente.

Aliás, importante trazer à baila o estudo empírico realizado no que tange aos legitimados à propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental:

³⁷⁸ OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 03/12/1999.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 160.

³⁷⁹ Artigo 95, parágrafo 1º, incisos IX e X, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em: 10 dez. 2015.



Conforme referido, as seis arguições que foram proposta pelos Municípios e pelos Prefeitos não foram conhecidas em decorrência de ilegitimidade ativa (ADPFs números 44, 91, 92, 124, 148 e 327).

Nesse sentido, interessante é a observação do fato que o Conselho Federal da OAB não propôs nenhuma arguição relativamente a ato municipal.

Importante analisar os principais legitimados que contêm o maior número de arguições propostas, ou seja, os partidos políticos, com 22. Isso decorre da pluralidade destes. Os partidos com maior número de aforamento são Partido dos Trabalhadores (PT), com quatro, seguido do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido dos Trabalhadores Brasileiros (PTB), todos com três. Embora possa o Prefeito e a Mesa da Câmara buscar, junto a seu Partido, o ajuizamento da ADPF, encontra-se óbice frente à legitimidade tão somente do Diretório Nacional, o qual está longe de ter acessibilidade por parte da totalidade dos agentes públicos municipais.

Também cabe referir que as ADPFs números 159, 202, 208, 244, 308 e 343 não foram conhecidas por ilegitimidade dos Partidos, pois ajuizadas por Diretórios Regionais ou Municipais, quando a jurisprudência da Corte Suprema pacificou o entendimento de que o ato somente é possível quanto manejado por intermédio do Diretório Nacional.

Já o segundo legitimado que mais interpôs a ADPF em âmbito municipal foi o Procurador-Geral da República com 14 arguições.

3.7 Efeitos

No tocante aos efeitos, a decisão de procedência proferida na arguição de descumprimento de preceito fundamental tem eficácia contra todos (*erga omnes*).

Na ADPF, formulam-se dois pedidos inter-relacionados. O primeiro deles, de natureza meramente secundária, busca afastar ou reparar lesão concreta a preceito fundamental. O segundo e principal visa à depuração do ordenamento jurídico. Pleiteia-se a declaração da invalidade do ato que implicou descumprimento do preceito fundamental, por meio de decisão dotada de efeitos *erga omnes* e vinculantes, para que já não se repitam comportamentos semelhantes aos decorridos (ou que iriam decorrer) para constituir a lesão concreta³⁸⁰.

Saliente-se que o efeito vinculante da decisão da arguição de descumprimento acarreta o mesmo efeito que a Ação Declaratória de Constitucionalidade, que é a vinculação à fundamentação do *decisum*. Ou seja, a interpretação do dispositivo constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal vincula os demais órgãos do Poder Judiciário, podendo inclusive ser utilizada a reclamação (artigo 102, inciso I, aliena "I", da CF) no caso de ser utilizada interpretação que atribua sentido diverso.

A invocação também é digna de encômios porque os efeitos da decisão proferida em julgamento da Arguição de Descumprimento evitarão que a questão se renove em seguidos acórdãos, versando sobre a mesma matéria, como antes ocorria através de inúmeros recursos extraordinários interpostos por cidadãos de mesmo município que tinham seus direitos constitucionalmente protegidos violados por lei ou atos normativos locais. Almeja-se, portanto, a um efeito integrador da interpretação constitucional e evita-se a convivência de resultados díspares para a resolução de iguais questões jurídico-constitucionais³⁸¹.

Assim, a eficácia vinculante ou obrigatória tem o objetivo de consolidar o sentido que o Supremo Tribunal Federal empresta à Constituição. Em relação à norma específica, a decisão é única, mas, no que tange à questão constitucional controvertida, os seus fundamentos determinantes expressam o entendimento da

³⁸⁰ BERNARDES, Juliano Taveira. **Controle Abstrato de Constitucionalidade: Elementos Materiais e Princípios Processuais**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 106.

³⁸¹ OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 03/12/1999**, 2004. p. 133.

Corte Constitucional³⁸².

Poderá, no entanto, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, declarar a inconstitucionalidade do ato normativo, com restrição dos efeitos (a partir do seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado), por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (artigo 11, da Lei Federal nº 9.882/1999).

3.8 Análise das ADPFs perante o Supremo Tribunal Federal

Em pesquisa junto ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, extrai-se a informação de que, até 30 de novembro de 2015, haviam sido ajuizadas 372 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental protocoladas perante a Corte.

Quanto às questões de procedência e improcedência das ADPF ajuizadas, analisa-se a estatística da própria Corte, conforme quadro abaixo:

Decisão	Qtd.	%
Improcedente	83	47,16%
Não Conhecida	49	27,84%
Não identificado	37	21,02%
Procedente	5	2,84%
Procedente em parte	2	1,14%
Soma:	176	

Ao se observar o inventário total das ADPFs, verifica-se que 176 têm decisão final, sendo que tão somente cinco foram julgadas procedentes, ou seja, o percentual de 2,9%.

No que tange ao controle concentrado de constitucionalidade relativamente aos atos municipais através da ADPFs, objeto do presente trabalho, esses somam 63, ou seja, representam 16,94% do total de ADPFs propostas. A

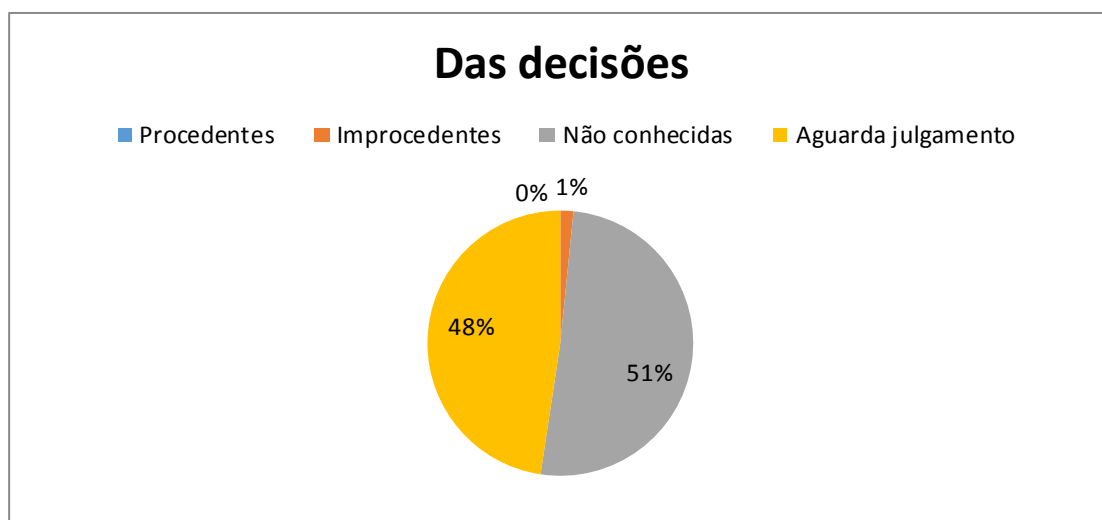
³⁸² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1.281.

tabela abaixo apresenta o resultado das ADPFs de âmbito municipal, com o atual estágio processual:

**Tabela – Controle Concentrado de Constitucionalidade
ADPFs ajuizadas de 03/12/1999 a 30/11/2015 - STF - Atos Municipal**

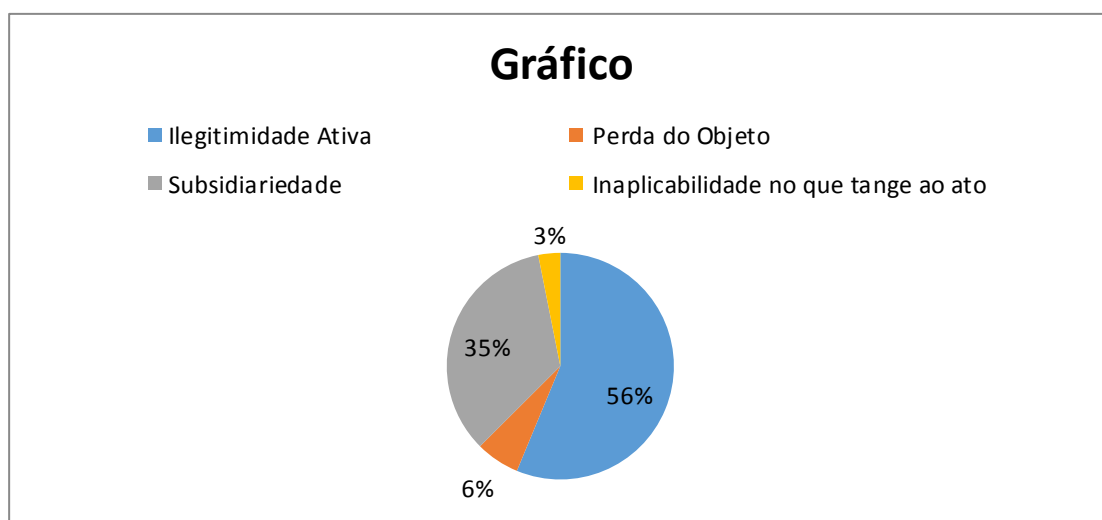
Resultado	Quantitativo	Percentual	ADPFs
1 - Procedente(s)	-	-	-
2 - Procedente em parte(s)	-	-	-
3 - Improcedente(s) – inexistência de violação de preceito fundamental	1	1,58%	82.
3 - Não conhecida(s)			
3.1 - Ilegitimidade ativa	18	28,58%	44, 91, 92, 102, 106, 120, 124, 148, 159, 168, 202, 208, 214, 244, 278, 308, 327 e 343.
3.2 - Perda do objeto – revogação do ato atacado	2	3,17%	50 e 86.
3.3 - Subsidiariedade	11	17,46%	52, 83, 100, 134, 141, 176, 212, 228, 352, 358 e 359.
3.4 - Inaplicabilidade – referente ao dispositivo questionado	1	1,58%	01
3.5 - Aguardando julgamento	30	47,63%	68, 98, 109, 133, 173, 175, 189, 190, 195, 218, 222, 233, 235, 247, 272, 273, 274, 279, 280, 282, 283, 286, 316, 335, 337, 349, 351, 364, 368 e 370.
Total	63	100%	

Apresentados graficamente, os resultados da pesquisa demonstram que a maioria das ADPFs sequer foram conhecidas:

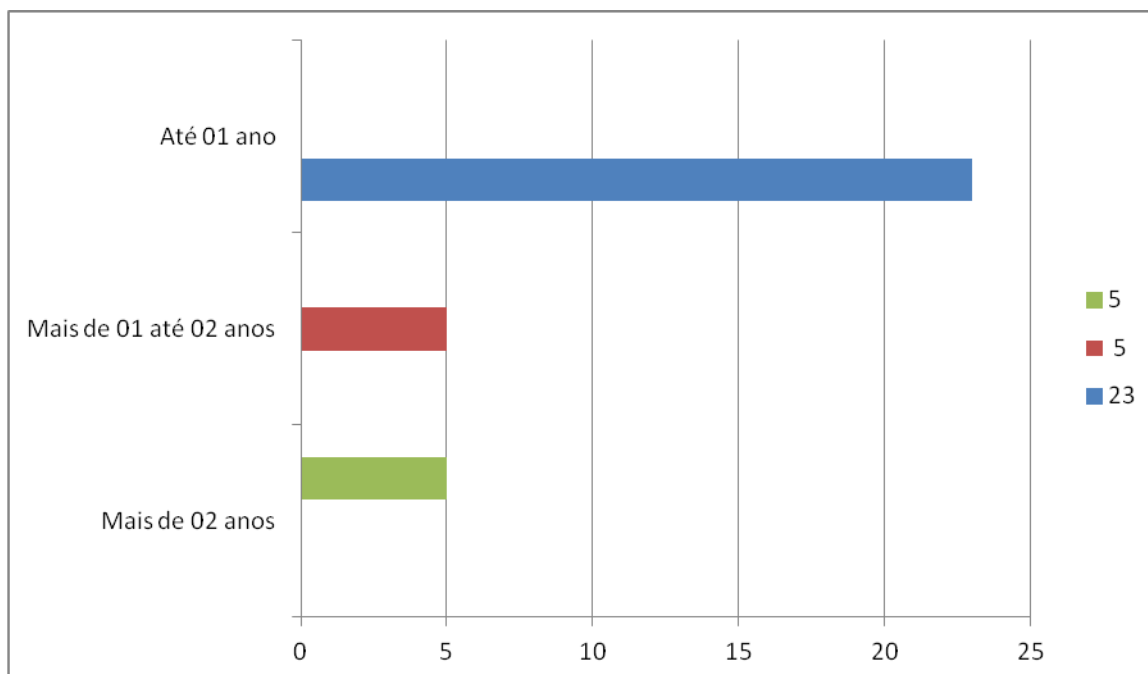


Resta, portanto, claramente demonstrado que, no processo decisório das 63 ADPFs que analisam atos municipais, 1,58% teve julgamento procedente; 50,79% não foram conhecidas; 14,5% tiveram os processos extintos; e, 47,63% aguardam julgamento.

Assim, verifica-se que em razão dos pressupostos processuais de admissibilidade, aliado aos poucos legitimados para manejarem a arguição de preceito fundamental, mais de 50% das ADPFs relativamente a atos administrativos municipais sequer foram conhecidas. No que concerne aos fundamentos que justificaram a inadmissibilidade, estes são evidenciados em gráfico:

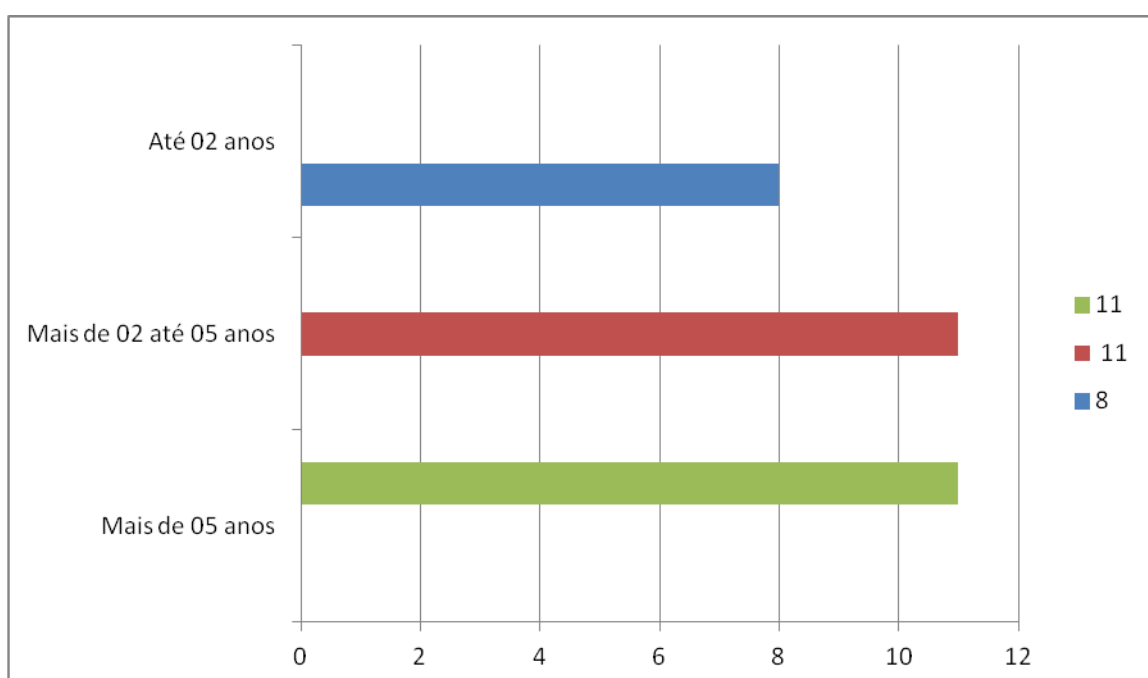


No tocante às ADPFs julgadas, que totalizam 33, possui os seguintes períodos de duração entre a distribuição e a prolação da decisão:



Constata-se que em razão de a maioria das ADPFs não ser sequer conhecida, o tempo médio de julgamento é, quase que na totalidade dos casos, rápido, ocorrendo em menos de um ano.

Já no que tange às ADPFs ainda não julgadas, a situação se inverte:



Veja-se que, em 19 das ADPFs pendentes de julgamento, a tramitação perdura por mais de dois anos. Onze delas ainda ultrapassam cinco anos de tramitação, o que comprova a morosidade.

Dessa forma, a arguição de descumprimento de preceito fundamental constitui mecanismo inovador na fiscalização de constitucionalidade, possibilitando, inclusive, o controle de constitucionalidade concentrado de atos municipais. No entanto, entende-se até o presente momento, tal controle concentrado de constitucionalidade legal mostra-se ineficaz para o controle constitucional dos atos municipais, face a ilegitimidade do Prefeito e Mesa da Câmara de Vereadores em propor a ADPF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado teve como tema analisar a autonomia municipal no federalismo brasileiro e o controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal perante o Supremo Tribunal Federal.

Conforme se depreendeu, o tema é de relevância atual e demanda aprofundamento, razão pela qual a presente pesquisa demonstrou um esforço teórico na busca por caminhos que ensejem uma melhor reflexão acerca da temática estudada, direcionada ao âmbito municipal, assunto esse instigante na jurisdição constitucional. Também importante referir que é inédita a pesquisa de campo realizada, concernente à arguição de descumprimento de preceito fundamental no que tange ao ato municipal.

Para o desenvolvimento lógico do trabalho, a pesquisa foi dividida em três capítulos, com a finalidade didática de dar maior clareza ao desenvolvimento da investigação.

No primeiro capítulo, foi tratado da estrutura federativa e da autonomia Municipal, tendo sido demonstrado que a não centralização do Estado brasileiro é imprescindível para que o desenvolvimento e a efetivação das políticas públicas. Foram abordados os princípios da federação dos Estados Unidos da América, bem como sua contribuição para a federação brasileira, a qual teve como seu precursor Rui Barbosa.

O federalismo pode e deve ser constantemente aperfeiçoado, melhorado e, sobretudo, adaptado às novas exigências de cada momento, devendo tais transformações ocorrer sob a égide de cooperação. A União deveria ter suas competências para editar as normas gerais que presidiriam os campos da atividade humana, e não normas que prescindiriam da grande potencialidade de execução de que desfrutariam as entidades de menor abrangência territorial. Devem ser exploradas com maior amplitude as atribuições do Município, podendo essas, inclusive, ser ampliadas desde que os recursos a serem destinados aos Municípios também sofram alterações em mesmo grau. O federalismo fiscal atual é injusto e prejudica autonomia dos demais entes federativos (Estados e Municípios), em especial o Município, que fica com a menor parcela dos recursos públicos e a maior parte das atribuições para execução dos serviços/polícias públicas.

O importante modelo adotado pela Carta Magna de 1988 visa ao fortalecimento da autonomia municipal já incorporada no país, pois a descentralização administrativa tem aberto o caminho para uma gestão mais democrática, pautada na participação dos munícipes a fim de buscar atender a todas suas especialidades locais, dentre as quais se pode citar a exigência de audiências públicas prévias para aprovação de determinadas normas (Plano Diretor, Lei Orçamentária anual, entre outras) e o orçamento participativo, que visam aproximar dos cidadãos o poder decisório.

A autonomia municipal consiste em quatro capacidades outorgadas aos Municípios pela Constituição Federal: capacidade de auto-organização, de autogoverno, autoadministrativa e de autolegislação. O Município pode governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros entes (União e Estados-Membros), condicionado, naturalmente, ao respeito aos princípios da Constituição Federal.

Portanto, o interesse local está adstrito às considerações e às características peculiares de cada localidade. Pode-se afirmar que sua característica é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, não podendo se esquecer de que o interesse local também serve de limitador da autonomia municipal, especialmente no âmbito legislativo e administrativo, não sendo possível extrapolá-lo, sob pena de ferir a autonomia dos demais entes federativos.

A compreensão da linha de evolução possibilitou a análise de entendimentos de importantes autores em âmbito nacional, bem como de doutrina estrangeira, em um rol composto por nomes como os de Daniel J. Elazar e Pierre-Joseph Proudhon, dois expoentes no federalismo, que defendem um estado federal não centralizado, democrático e com autonomia dos entes que o compõe.

Posteriormente, no segundo capítulo, procede-se à análise das teorias filosóficas de Ronald Dworkin sobre a jurisdição constitucional. O autor entende, em síntese, no que tange ao controle judicial de constitucionalidade: a) as disposições abstratas da constituição, principalmente os princípios (direitos individuais), devem ser submetidas à interpretação moral; b) a leitura moral não é arbitrária, já que deve ser efetivada com integridade e tradição; c) a intervenção judicial que invalida uma norma não ofende o princípio democrático (pois democracia é muito mais do que a

ideia de maioria), vindo, as decisões dos tribunais, fortalecer dito instituto; d) a responsabilidade dos juízes deve estar presente numa democracia, na busca de inserir a dimensão de princípios na esfera pública (fórum de princípios); e) a ideia de moralidade judicial está consubstanciada ao dizer que cabe ao juiz concretizar os direitos ínsitos nos princípios presentes na Lei Magna de um país, chamados de princípios morais. Portanto, vale destacar a importância da força normativa da Constituição, essencial para o controle de constitucionalidade no Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, procedeu-se à análise da teoria, em contraposição ao que doutrinam Ronald Dworkin e Jeremy Waldron, para quem há necessidade de reafirmar a importância da legislação e do Poder Legislativo, ou seja, de recuperar sua dignidade perdida, pois entende que o processo democrático efetivado pelo Legislativo respeita o pluralismo, principalmente quando evoca o princípio da decisão majoritária, desde que respeitado o princípio da igualdade entre os participantes de uma sociedade.

Por fim, foram analisadas as contribuições de Jürgen Habermas, que preleciona que, de um lado, a Justiça deve intervir em competências legislativas para as quais ela não tem uma legitimação democrática e que ela deve promover e confirmar, de outro lado, uma estrutura jurídica flexível, a qual vem ao encontro da autonomia dos aparelhos do Estado – de tal modo que a legitimação democrática do Direito também pode ser solapada por esse lado. Tem-se, então, que as teorias de Jürgen Habermas e de Ronald Dworkin, embora partindo de fundamentos diversos acerca da jurisdição constitucional, têm relação principalmente quanto aos elementos direitos fundamentais e à democracia, sendo compatíveis.

Assim, as teorias sobre a jurisdição constitucional são essenciais para que ocorra o aprofundamento do controle de constitucionalidade das leis municipais. O Município detém largo poder de legislar sobre interesse local no federalismo brasileiro, contudo, ele deve, em contraponto, observar os preceitos constitucionais, sob pena de ver suas normas sofrerem o controle de constitucionalidade, perante a Corte Constitucional brasileira, motivo pelo qual foi necessária e indispensável a pesquisa de campo, a fim de verificar se esse controle realmente é eficaz.

No terceiro capítulo, são registradas as análises doutrinárias e a pesquisa empírica sobre o mais recente instituto de controle concentrado de constitucionalidade criado, qual seja a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Dito instituto é o único instrumento de controle concentrado de constitucionalidade do ato municipal perante o STF, razão pela qual foi realizada a pesquisa de campo, para verificação de sua efetividade ou não.

A legislação brasileira sofreu um grande avanço com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o que dispõe o parágrafo 1º do artigo 102, introduzido pela Emenda Constitucional nº 03/1993, bem como pela Lei Federal nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Tem-se que o parâmetro do controle empreendido na arguição de descumprimento é sensivelmente mais restrito do que aquele da ação direta de inconstitucionalidade. Tal constatação decorre dos seguintes fatores: a) objetos que podem ser analisados restaram ampliados, pois atos municipais e estaduais podem ser objetos da ADPF, além de atos anteriores à Constituição Federal; b) o STF definiu o que compreende por preceitos fundamentais de forma restritiva, de modo que se pode colocar como parâmetro de controle somente daquilo considerado mais respeitado e valioso na Constituição; c) a subsidiariedade, que limita a aplicação da ADPF somente quando não couber outro processo de controle abstrato; e, d) os legitimados ativos a ajuizarem a ADPF.

Após a coleta dos dados da pesquisa quantitativa e qualitativa voltada ao instituto de controle concentrado de constitucionalidade e às arguições de descumprimento de preceito fundamental, percebe-se que os dados transmitiram uma riqueza de conteúdo significativo para a compreensão da relevância e importância do tema, em âmbito municipal.

Com a pesquisa qualitativa e quantitativa realizada nas 63 ADPFs, foram encontrados, em síntese, os seguintes resultados no que tange a cada uma das categorias analisadas:

a) requerentes ou legitimados ativos – verificou-se que os partidos políticos são os que mais ajuizaram a ADPF, seguidos pela Procuradoria-Geral da República. No entanto, seis ADPFs ajuizadas por partidos políticos não foram conhecidas, eis que interpostas por Diretórios de âmbito regional ou municipal, quando a jurisprudência pacificada na Corte Suprema exige que seja de âmbito

Federal. Além disso, seis ADPFs ajuizadas por Prefeito ou Município também não foram conhecidas, face à ilegitimidade ativa;

b) municípios que efetivaram o ato questionado – constatou-se que, em sua maioria, as ADPFs estão concentradas na região Sudeste, sendo Rio de Janeiro-RJ e São Paulo-SP os principais municípios com questionamento sobre violação de preceitos fundamentais. Aqui fator importante que tem Estados que ainda não manejaram a ADPF;

c) espécie de ato municipal questionado – a grande maioria das discussões se referem a Leis Ordinárias (60%), tema seguido pela Lei Orgânica (13%) e pelas Leis Complementares (8%);

d) preceitos fundamentais invocados – a maioria desses preceitos diz respeito ao ramo de direito administrativo, seguido do tributário, do constitucional, do ambiental, do consumidor e do trabalhista;

e) fase da tramitação do processo – composta pelas subcategorias: decisão procedente; decisão parcialmente procedente; decisão improcedente; não conhecidas; aguardando julgamento. Quanto do levantamento das decisões prolatadas pelo STF constantes da totalidade das ADPFs relativamente a atos normativos municipais, se teve em pauta que, passados 15 anos da regulamentação da modalidade de controle, das 63 arguições, 33 já foram julgadas, sendo que nenhuma restou julgada procedente. Uma das ADPFs foi julgada improcedente e, em mais de 50% dos casos, as ações não foram conhecidas. Os demais resultados estão assim distribuídos: 28,58% em decorrência da ilegitimidade ativa, 3,17% por perda do objeto, 17,46% por aplicação do princípio da subsidiariedade e 1,58% em decorrência de inaplicabilidade no que tange ao dispositivo questionado. Além disso, trinta ADPFs ainda aguardam julgamento, o que representa um índice de 47,63%.

f) tempo de tramitação das ADPFs já julgadas – em decorrência do grande volume de ADPFs não conhecidas, o trâmite ocorre em tempo relativamente rápido (inferior a um ano). Já quanto às ADPFs pendentes de apreciação, verificou-se a morosidade no julgamento, pois se encontram aguardando apreciação há mais de dois anos, o que não reflete o objetivo do instituto celeridade que deveria ser empregada para a verificação da existência ou não do descumprimento de preceito fundamental.

Conforme analisado, a limitação do número de legitimados para manejarem a ADPF, juntamente com as condições de admissibilidade, que envolvem conceitos abstratos em muitas vezes interpretados pela Suprema Corte de forma restritiva, comprova que os parâmetros de preceitos fundamentais foram interpretado de forma restritiva (controle somente daquilo considerado mais respeitado e valioso na Constituição). Além disso, há que se considerar que a aplicação do princípio da subsidiariedade limita a aplicação da ADPF somente quando não couber outro processo de controle abstrato.

Vale lembrar que, no que tange à ilegitimidade dos prefeitos Municipais e das Mesas das Câmaras de Vereadores para figurarem no polo ativo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o mecanismo de controle concentrado resta praticamente inoperante, pois aqueles são os principais atores dos atos normativos municipais. Aliás, cabe perquirir: qual o interesse das pessoas que atualmente possuem legitimidade para propor as ADINs e, por consequência, as ADPFs, relativamente aos atos normativos municipais? Dificilmente os outros legitimados terão interesse na propositura da ADPF quando não houver prejuízo a seus interesses.

Portanto, a restrição de legitimidade a determinados sujeitos limitou a análise das ADPFs em âmbito municipal, o que acaba por aniquilar o instituto relativamente aos atos e às normas municipais. Novo mecanismo de tutela foi criado com o objetivo de aprimorar e tornar mais efetiva a proteção dos basilares princípios e valores constitucionais, o que, pelos fatores acima expostos, não vem ocorrendo de forma efetiva.

Assim, finalizando o estudo pelo discurso da temática contido nos três capítulos supra sintetizados, retomam-se as hipóteses básicas de pesquisa, que remetem à observação sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ser ou não eficaz como mecanismo de controle de constitucionalidade em âmbito municipal.

Entende-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental constitui mecanismo inovador na fiscalização de constitucionalidade, possibilitando, inclusive, o controle de constitucionalidade concentrado de atos municipais. Dito instituto é eficaz, conforme análise dos resultados da pesquisa empírica no tocante aos requisitos restritivos da subsidiariedade, interpretação do significado de preceito

fundamental e do ato que pode ser questionado, interpretações essas decorrente da Lei Federal nº 9.882/1999. Além disso, quanto ao tempo de julgamento das ADPFs quando não conhecidas, pelos requisitos antes referidos, este é célere.

No entanto, entende-se, após a verificação dos resultados da pesquisa empírica efetivada, a qual comprovou a existência de restrição quanto à legitimidade, torna a ADPF ineficaz para o controle constitucional dos atos municipais, sendo proposta no presente trabalho a alteração da Lei Federal nº 9.882/1999, a fim de incluir como parte legítima para propor a ADPF os principais atores do ato municipal, ou seja, Prefeito Municipal e Mesa da Câmara Municipal de Vereadores, o que possibilitaria um melhor aproveitamento do instituto por parte dos entes públicos municipais. Dita alteração legislativa não irá abarrotar o STF, já que a ADPF é um mecanismo subsidiário, bem como somente pode ser apreciada com a violação direta de preceito fundamental. Outro fator ineficaz se refere ao tempo de julgamento das ADPFs que não necessitam de apreciação de mérito, o qual conforme analisado é moroso.

Por derradeiro, cumpre registrar que essas são as principais considerações a que se chegou durante a investigação científica, no entanto, as pesquisas acerca do assunto não se encerram aqui, pois o tema em debate é alvo de constantes discussões em nível nacional.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

- AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O Novo Controle de Constitucionalidade Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- ALVIM, Eduardo Arruda; THAMAY, Rennan Faria Kruger; GRANADO, Daniel Willian. **Processo Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- APPIO, Eduardo. **Controle de Constitucionalidade no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.
- APPIO, Eduardo. **Direito das Minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- APPIO, Eduardo Fernando. **O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 42. ed. São Paulo: Globo, 2002.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: Conceito e Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BASTOS, Celso. **A Federação e a Constituinte**. São Paulo: Italo-Latino-Americana Palma, 1986.
- BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Glaás de Souza. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: CLÈVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Direito Constitucional: defesa da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30:69-77, jan./mar. 2000. p. 70.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

- BERNARDES, Juliano Taveira. **Controle Abstrato de Constitucionalidade: Elementos Materiais e Princípios Processuais**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira: Legitimidade Democrática e Instrumentos de Realização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 11. ed. Brasília:UnB, 1998.
- BOFF, Salete Oro. **Reforma Tributária e Federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- BOTELHO, Marcos César. **A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jürgen Habermas**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Segurança n. 26603/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, Brasília, DF, 04 out. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121>>. Acesso em: 26 set. 2014.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAMPOS, Helio Marcio. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo Saraiva 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: DelRey, 2006.
- CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CLÈVE, Clemerson Merlin; DIAS, Cibele Fernandes. **Arguição de Descumprimento**

de Preceito Fundamental. Revista de Direito – Procuradoria Geral do Estado de Goiás, n. 21, p. 49-54, jan./dez. 2001.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal.** São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: Autonomia na Federação Brasileira.** Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CORWIN, Edward S. **A Constituição norte-americana e seu significado atual.** Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986 (reimpressão).

COSTA, Nelson Nery Costa. **Curso Municipal Brasileiro.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CRUZ, Gabriel Dias Marques. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: lineamentos básicos e revisão crítica no direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal.** São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

D'AVILA, Luiz Felipe. A Federação Brasileira. In **Por uma Nova Federação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOLHNIKOLF, Miriam. **O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil do Século XIX.** São Paulo: Globo, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor.** Trad. Marcelo Bandrão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério.** Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana.** Trad. Marcelo Bandrão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Trad. Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELAZAR, Daniel J. Federalism, Diversity, and Rigts. In: KATZ, Ellis e TARR, G. Alan. **Federalism and Rights.** Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?** in Revista USP - Dossiê Judiciário nº 21, mar/abr/maio de 1994, São Paulo.
- FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Federativa: Poder Local e Cidade-Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- FERREIRA, Pinto. **Teoria Geral do Estado**. II v. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.
- FREITAS, Juarez. **O Intérprete e o Poder de Dar Vida à Constituição**. In Revista da Faculdade de Direito da UFPR, v. 34, 2000.
- GILES, Thomas Ransom. **Dicionário de Filosofia: Termos e Filósofos**. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1993.
- GIUSTINA, Vasco Dalla. **Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- GOMES, Romeu. **Análise de dados em Pesquisa Qualitativa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GOMES, Frederico Barbosa. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- GRAU, Eros. **O Direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GÜNTHER, Klaus. **Teoria da Argumentação no Direito e na Moral: justificação e aplicação**. Trad. Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.
- HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución: estúdios de teoria constitucional de la sociedad abierta**. Trad. de Emilio Mikunda. Madri: Tecnos, 2002.
- HÄBERLE, Peter. **Teoria de la Constitución como ciencia de la cultura**. Trad. de Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MEDISON, James. **O Federalista**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 3. ed. Campinas: Russell Editores, 2010.
- HERMANY, Ricardo. **O Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Trad. Pedro Cruz Villalón e Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo e Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. Trad. Titto Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Problema do federalismo brasileiro**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, ano IX, outubro de 1957.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição constitucional aberta**: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Constituição e Política – a impossibilidade de realiação da Constituição sem a política na Jurisdição Constitucional**. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505815174218181901.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2014.

MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela de Direitos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARTINS, Ives Ganda da Silva. **Descumprimento de Preceito Fundamental**: Eficácia das Decisões. In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Análises à Luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política**. Lisboa: Coimbra Editora, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Cláudio Ari. **Kant e a Dignidade da Legislação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Melo. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. DPU nº 20, mar-abr/2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**. São Paulo: Saraiva,

2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Controle Incidental de Normas no Direito Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 760, p. 11, fev. 1999. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/o%20controle%20incidental%20de%20normas%20no%20direito%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

MEZZARROBA, Orides, MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, Técnica e Arte**: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOBRE, Marcos e TERRA Ricardo (Org.). **Direito e Democracia: Um Guia de Leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Jurisdição Constitucional**: limites ao subjetivismo judicial. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Fábio Cesar dos Santos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: Comentários à Lei nº 9.882, de 03/12/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

QUADROS, Fausto de. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

PAUPERIO, Antônio Machado. **Teoria Geral do Estado**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do Princípio Federativo**. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001.

RAMOS, Elival da Silva Ramos. **Controle de Constitucionalidade no Brasil perspectivas de evolução**. São: Saraiva, 2010.

RÊGO, Bruno Noura de Moraes. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2003.

ROCHA, Leonel Severo da. **A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

SAAVEDRA, Giovanni Agostin. **Jurisdição e Democracia: uma análise a partir das teorias de Jürgen Habermas, Robert Alexy, Ronald Dworkin e Niklas**

Luhmann. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo e FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito – UPF**, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

SANTIN, Janaina Rigo. **O Poder Local e a Gestão Administrativa Participativa.** 2004. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2004.

SANTIN, Janaina Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 2, n. 7, p. 42-72, 2006.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Estudos Jurídicos**, v. 40, n. 2, pp. 72-78. São Leopoldo, jul./dez. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** In: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei n. 9.882/99.** São Paulo: Atlas, 2001.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea.** Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: Autonomia, Competência Legislativa e Interesse Local.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES, Natália Lourenço. **Uma relação entre o tipo ideal de legislação de Jeremy Waldron e o juiz - modelo hércules de Ronald Dworkin.** Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI - Manaus, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Racionalidade Prática.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: Limites da atuação do Judiciário.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TAVARES, André Ramos. **Tratado da Arguição de Preceito Fundamental.** São Paulo: Saraiva, 2001.

TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius. **Arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental: Análise à Luz da Lei**

n. 9.882/99. São Paulo, Atlas, 2001.

TAVARES, André Ramos. O Federalismo Social in RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 242-246.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia e Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (Org.). **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: laboratório de Análise Jurisprudencial do STF**. Curitiba: Juruá, 2009.

VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck e OUTROS. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça (um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma)**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da Legislação**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. Legitimidade da Jurisdição Constitucional. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

WALDRON, Jeremy. **A Essência da Oposição ao Judicial Review**. In BIGONHA, Antonio Carlos Alpino e MOREIRA, Luiz. Limites do Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ANEXO
DADOS COLETADOS NA PESQUISA EMPÍRICA

ADPF nº.: 01³⁸³

UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro

Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B
Intimado(s): Prefeito do Município de Rio de Janeiro

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 28/01/2000

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Veto ao artigo 3º, resultante da emenda legislativa ao Projeto de Lei nº 1713-A, de 1999, o qual concedeu concessão de crédito aos imóveis de determinadas zonas, para fins de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 2º, da CF, separação de poderes.

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão: Não conhecida a arguição, pois não cabível no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado, ou seja, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a respectiva deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, compõem procedimentos que se reserva à esfera de independência dos Poderes Públicos. Assim, não se enquadrou como lei ou ato normativo do Poder Público, nem ato normativo, não conferindo ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado.

Decisão Monocrática () Decisão Colegiada (x)

Ministro(a) Relator(a) Néri da Silveira

Data do Julgamento: 03.02.2000

ADPF nº.: 44³⁸⁴

UF: Paraná
Município: Ibema

Requerente: Município de Ibema
Intimado(s): Câmara do Município de Ibema

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/09/2003

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 06/2003, que dispõe sobre infrações político-administrativas do Prefeito e Vereadores, bem como, sobre o processo de cassação.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 2º, da CF - separação dos poderes;
- princípio constitucional da reserva de lei formal;
- inciso I, do artigo 22, da CF – competência privativa da União para legislar sobre direito penal.
- Além disso, cita decisão da ADIMC nº 1879, do STF, de Relator do Ministro Moreira Alves, que entendeu que a definição de crimes de responsabilidade e a regulamentação do processo de julgamento são de competência da União.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Não conhecida a arguição, com base no artigo 4º, da Lei Federal nº 9.882/1999, em face da ilegitimidade para a propositura da ADPF.

Decisão Monocrática: (x) Decisão Colegiada ()

Ministro(a) Relator(a) Joaquim Barbosa

Data do Julgamento: 19.09.2003

³⁸⁴

ADPF nº.: 50³⁸⁵

UF: São Paulo
Município: Estância Balneária de Caraguatatuba

Requerente: Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil - ANEPAC
Intimado(s): Prefeito de Estância Balneária de Caraguatatuba
Câmara Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 06/04/2004

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigo 177, Lei Orgânica do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba, acrescentado pela Emenda nº. 029/2003, que reza: “Art. 177 - É proibida a instalação de usinas nucleares, empresas destinadas à extração e beneficiamento de minerais para produção de brita com uso de explosivos, estabelecimentos penais, indústrias bélicas e de agrotóxicos no Município, resguardados os direitos adquiridos.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 170, *caput*, e inciso IV, da CF – princípio da livre concorrência;
- artigos 1º e 18, *caput*, da CF - princípio federativo;
- inciso VIII, do artigo 20 e inciso XII, do artigo 22, da CF – competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Julgado prejudicado o pedido, em face da perda do objeto (revogação do ato atacado).

Decisão Monocrática: (x) Decisão Colegiada ()

Ministro(a) Relator(a) Joaquim Barbosa

Data do Julgamento: 22.02.2006

ADPF nº.: 52³⁸⁶
UF: Maranhão
Município: Paço de Lumiar
Requerente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB
Intimado(s): Câmara Municipal de Paço de Lumiar
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 05/05/2004

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Decreto nº 01, de 12 de dezembro de 2003, que determinou a cassação do Prefeito Municipal, pela infração ao artigo 4º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, incisos I e V;
- artigo 5º, incisos II, X, XIV, XXIII, XXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, LIV, LV, LVI e LXIX, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional.

Decisão: Não conhecida da arguição, por dois motivos: 1) pela existência de denegação de mandado de segurança, transitado em julgado, pois a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada como sucedâneo da ação rescisória; 2) pela perda do objeto, pois transcorrido o quadriênio pertinente ao mandado do Prefeito Municipal.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento: 29.05.2006

³⁸⁶

Dados disponíveis em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2218813>>. Acesso em 23 nov. 2015.

ADPF nº.: 68³⁸⁷
UF: São Paulo
Município: Bragança Paulista
Requerente: Associação Nacional das Empresas de Transportes urbanos - NTU
Intimado(s): Prefeito de Bragança Paulista
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 31/03/2005

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigos 1º e 2º, ambos da Lei Municipal nº 3.162/1999, que instituiu o serviço de transporte público individual de passageiros (moto-taxi).

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- garantia e inviolabilidade do direito à segurança (*caput* do artigo 5º);
- direito a saúde (*caput* do artigo 6º);
- garantida de equilíbrio federativo (artigos 1º, 60, parágrafo 4º, inciso I)
- direito adquirido e ato perfeito (artigo 5º, inciso XXVI);
- competência da União para legislar (artigo 22, incisos IX e XI), todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo.

Não deferida liminar

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data da Conclusão: 05/03/2009

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lucia

Data do Julgamento:

³⁸⁷

ADPF nº.: 82³⁸⁸

UF: Pernambuco
Município: Cabo de Santo Agostinho

Requerente: Partido Progressista - PP
Intimado(s): Prefeito de Cabo de Santo Agostinho
Câmara Municipal de Cabo de Santo Agostinho

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 28/09/2005

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigo 3º da Lei Municipal nº 1.554/1990, que disciplina que os empregos ocupados pelos servidores ficam transformados em cargos.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- incisos I e II, do artigo 37;
- artigo 41, ambos da CF; e,
- artigos 18 e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: A referida Lei Municipal apenas tratou da transformação de empregos públicos em cargos públicos, não dispendo, de maneira expressa, sobre a efetivação de servidores públicos municipais sem prévia aprovação em concurso público — circunstância que poderia caracterizar violação concreta ao disposto nos artigos 37, incisos I e II, e 41 da CF de 1988. Assim, não verificada ofensa direta ao princípio do concurso público. Ademais, não há nos autos indícios que demonstrem a ocorrência de situações concretas no sentido do desrespeito aos preceitos da acessibilidade aos cargos públicos, do concurso público e da estabilidade funcional dos servidores públicos, constantes nos artigos 37, incisos I e II, e 41 da Constituição Federal; artigos 18 e 19 do ADCT. Não conhecida, pois o pedido é manifestamente incabível, não caracterizado o descumprimento de preceito fundamental.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento: 19.10.2015

ADPF nº.: 83³⁸⁹

UF: Espírito Santo
Município: Vitória

Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT
Intimado(s): Prefeito do Município de Vitória
Câmara Municipal de Vitória

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 02/12/2005

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 3.624, de 08 de novembro de 1989, a qual aprovou acordo coletivo celebrado com as Associações de Servidores e fixa tabela de vencimentos, salários.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 18;
- artigo 29;
- artigo 30;
- artigo 37, inciso X;
- artigo 39, parágrafo 1º, incisos I a III, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Acordo coletivo de trabalho constitui ato jurídico uno para todas as categorias de servidores. Exauridas todas as instâncias, inclusive com manejo de ação rescisória extinta sem resolução do mérito, não cabe a ADPF cumprir uma função substitutiva de embargos à execução. Não conhecida.

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada (x)

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Aires Brito

Data do Julgamento: 24.04.2008

ADPF nº.: 86³⁹⁰

UF: Espírito Santo
Município: Barra de São Francisco

Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo
Intimado(s): Câmara Municipal de Barra de São Francisco

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 19/12/2005

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 38, de 16 de maio de 2005, que autorizou a suspensão temporária da cobrança da taxa de esgotos cobradas pela Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN, no Município de Barra de São Francisco.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigos 2º e 84, incisos II e V, alínea “a”;
- artigo 175, *caput* e parágrafo único, incisos I, III, e IV e artigo 37, inciso XXI;
- artigo 5º, inciso XXXIV;
- artigo 5º, incisos LV e LV;
- artigo 1º, inciso IV;
- artigo 170, *caput* e parágrafo, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois revogada a norma atacada, perda do objeto.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Sepúlveda Pertence

Data do Julgamento: 24.04.2006.

³⁹⁰

ADPF nº.: 91³⁹¹
UF: Rondônia
Município: Ouro Preto do Oeste
Requerente: Prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste
Intimado(s): Câmara Municipal de Ouro Preto do Oeste
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 27/04/2006

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 980, de 12 de dezembro de 2003, que dispõe da eleição de diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 37, inciso II;
- artigo 84, inciso II, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois falece o autor da legitimidade ativa *ad causam*.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento: 15.05.2006.

³⁹¹

ADPF nº.: 92³⁹²
UF: Rondônia
Município: Ouro Preto do Oeste
Requerente: Prefeito do Município de Ouro Preto do Oeste
Intimado(s): Câmara Municipal de Ouro Preto do Oeste
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 27/04/2006

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigo 32, da Lei Municipal nº 1.153, de 14 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre a eleição de presidente da autarquia, Instituto da Previdência Social de Ouro Preto do Oeste.

Preceito Fundamental invocado:
- artigo 37, inciso II, da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida arguição, pois falece o autor da legitimidade ativa.

Decisão Monocrática (x) Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento () Data:

Ministro(a) Relator(a) Joaquim Barbosa

Data do Julgamento: 28.04.2006.

ADPF nº.: 98³⁹³

UF: São Paulo
Município: São Paulo

Requerente: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica -
ABRADEE
Intimado(s): Prefeito do Município de São Paulo
Câmara Municipal de São Paulo

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/07/2006

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigo 1º, da Lei Municipal nº 14.054, de 20 de setembro de 2005, que autoriza fixar e cobrar mensalmente preço público relativo à ocupação e uso do solo municipal pelos postes fixados em calçadas e logradouros e Decreto nº 46.640, de 21 de novembro de 2005, que regulamenta a matéria.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigos 1º e 18;
- artigo 21, XII, alínea “b”;
- artigo 22, inciso IV, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 26/06/2013

Ministro(a) Relator(a) Roberto Barroso

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 100³⁹⁴
UF: Tocantins
Município: Palmas
Requerente: Partido Verde
Intimado(s): Município de Palmas
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 14/09/2006

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigo 138 e Anexo V, Tabelas "I" e "II", da Lei Complementar nº 116, de 27 de dezembro de 2005, que fixa tabela dos valores mensais da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º;
- artigo 150, II, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão: Não conhecida a arguição, face o princípio da subsidiariedade, pois há possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em razão da Constituição Estadual, o que torna inadmissível o acesso à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento: 15/12/2008.

³⁹⁴

ADPF nº.: 102³⁹⁵
UF: São Paulo
Município: Itatiba
Requerente: Presidente da República
Intimado(s): Câmara Municipal de Itatiba
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 02/10/2006

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 3.805, de 06 de junho de 2005, que obriga a desativação de semáforos no horário e a fixação de placas próximas aos semáforos (24h às 5h).

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 22, inciso XI, ambos da CF;

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade do Advogado-Geral da União, e da não assinatura do argüente (Presidente da República).

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Joaquim Barbosa

Data do Julgamento: 10/07/2007.

ADPF nº.: 106³⁹⁶

UF: São Paulo
Município: São José do Rio Preto

Requerente: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e Autárquicos de São José do Rio Preto e Região
Intimado(s): Prefeito de São José do Rio Preto

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 07/12/2006

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Portaria nº 153 de 21 de setembro de 2005, que determina a abertura de processo administrativo disciplinar contra noventa e três servidores municipais que participaram da greve deflagrada em 20 de setembro de 2005.

Preceito Fundamental invocado:
- artigo 37, inciso VII, da CF;

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida arguição, em face da ilegitimidade ativa, uma vez que a Lei Federal nº 9.882/1999, em seu artigo 2º, inciso IX, prevê que a confederação sindical ou entidade de classe deve ser de âmbito nacional, o que não é o caso do arguente (sindicato de atuação restrita a certo município).

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento: 11/06/2007.

³⁹⁶

ADPF nº.: 109³⁹⁷

UF: São Paulo
Município: São Paulo

Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
Intimado(s): Prefeito do Município de São Paulo
Câmara Municipal de São Paulo

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 10/04/2007

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 13.113, de 16 de março de 2001, que dispõe sobre a proibição do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos da construção civil constituídos de amianto, bem como o Decreto nº 41.788, de 18 de março de 2002, que regulamenta a matéria.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigos 1º e 60, parágrafo 4º, inciso I;
- artigo 170, parágrafo único;
- artigo 22, incisos XI e XII;
- artigo 24, incisos V, VI e VII, e parágrafo 1º, todos da CF;

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 16/06/2015

Ministro(a) Relator(a) Edson Fachin

Data do Julgamento:

³⁹⁷

ADPF nº.: 120³⁹⁸

UF: Minas Gerais
Município: Frutal

Requerente: Associação de Proprietários de Fontes Alternativas de Água e Esgoto - APROFAAE
Intimado(s): Município de Frutal

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 10/09/2007

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Leis Municipais nº 2.110/1973 e 3.900/1983, que autorizam a firmar termo de concessão dos serviços de esgotos sanitários a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPSA MG.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- Não há indicação na petição de forma expressa do preceito descumprido, tão somente refere que deve ser aplicado a todos os dispositivos na Constituição Federal.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade ativa, pois não comprovado que a associação possui abrangência em pelo menos nove Estados da Federação.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Carlos Ayres Britto

Data do Julgamento: 11/09/2007

ADPF nº.: 124³⁹⁹

UF: São Paulo
Município: Serra Azul

Requerente: Prefeito Municipal de Serra Azul
Intimado(s): Câmara Municipal de Serra Azul

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 04/10/2007

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 552, de 30 de abril de 1987, que altera o artigo 2º, Tabela II, da Lei nº 543, de 30 de outubro de 1986, ou seja, altera vencimentos vinculando ao salário mínimo.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 7º, inciso IV;
- artigo 5º;
- artigo 37, *caput*, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade ativa *ad causam*.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Cesar Peluso

Data do Julgamento: 05/10/2007

³⁹⁹

ADPF nº.: 133⁴⁰⁰

UF: Paraná
Município: Paranaguá

Requerente: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica -
ABRADEE
Intimado(s): Prefeito de Paranaguá
Câmara Municipal de Paranaguá

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 06/03/2008

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 2.709, de 20 de julho de 2006, que dispõe sobre a obrigação das empresas de telecomunicações e de energia elétrica utilizarem tubulação subterrânea e fiação densada nas vias e logradouros públicos do Município.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 21, inciso XII, aliena "b";
- artigo 22, inciso IV;
- artigo 5º, inciso XXIX;
- artigo 165;
- artigo 169, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito do Consumidor

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 22/11/2011

Ministro(a) Relator(a) Luiz Fux

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 134⁴⁰¹

UF: Ceará
Município: Fortaleza

Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT
Intimado(s): Prefeito de Fortaleza
Câmara Municipal de Fortaleza

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 11/03/2008

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Decretos Municipais números 7153/1985, 7.182/1985, 7.183/1985, 7251/1985, 7.144/1985, 7.809/1988 e 7.853/1988 e a Lei Municipal nº 6.090/1986, que vinculam os vencimentos de categorias ao salário mínimo.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º, inciso II;
- artigo 7º, inciso IV;
- artigos 1º e 18;
- artigo 37, inciso XIII;
- artigos 37, inciso X e 61, parágrafo 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois a ADPF não cabe ao instituto desconstituir coisa julgada, bem como dito controle é regido pelo princípio da subsidiariedade a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a existência de qualquer outro meio jurídico apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado; e, no que tange ao cumprimento da segurança jurídica, face já possuir decisões transitadas em julgado, quanto à matéria.

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada (x)

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Ricardo Lewandowski

Data do Julgamento: 03/06/2009

401

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2602202>>. Acesso em 25 nov. 2015.

ADPF nº.: 141⁴⁰²
UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro
Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL
Intimado(s): Município do Rio de Janeiro
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 21/05/2008

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Omissão do Município no cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em face da omissão administrativa.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 6º;
- artigo 23;
- artigo 206;
- artigo 212, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, face o princípio da subsidiariedade, pois é possível à utilização de outros meios processuais podendo estes serem utilizados para sanar eventual ilegalidade ou irregularidade atribuída à autoridade pública.

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada (x)

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Ricardo Lewandowski

Data do Julgamento: 12/05/2010

⁴⁰²

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2619569>>. Acesso em 25 nov. 2015.

ADPF nº.: 148⁴⁰³
UF: São Paulo
Município: Serrana
Requerente: Valério Antônio Galante
Intimado(s): Câmara Municipal de Serrana
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 01/09/2008

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 1.233/2008, que dispõe sobre a proibição de pintura com propaganda política ou partidária em muros, fachadas, colunas, paredes e similares de propriedade particular no Município.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 22, inciso I, da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade ativa do Prefeito Municipal.

Decisão Monocrática () Decisão Colegiada (x)

Aguarda Julgamento () Data:

Ministro(a) Relator(a) Cezar Peluso

Data do Julgamento: 03/12/2008

ADPF nº.: 159⁴⁰⁴

UF: São Paulo
Município: Botucatu

Requerente: Partido Popular Socialista
Intimado(s): Câmara Municipal de Botucatu

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/12/2008

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Artigo 1º, da Lei nº 4082, de 28 de novembro de 2008, que reza: “Art. 1º - Fica proibida a contratação, na Administração Pública Direta e na Câmara Municipal, de servidor para cargo de confiança demissível *ad mutum*, desde que parente em linha reta, colateral ou afim, até terceiro grau, do Prefeito Municipal, do Vice-Prefeito Municipal, dos Secretários Municipais e dos Vereadores.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 37, *caput*;
- artigo 84, inciso I, ambos da CF;
- Súmula Vinculante nº 13 do STF;

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade ativa, pois as ações de controle de concentrado de constitucionalidade, fazem mediante representação de seu diretório nacional, ou seja, não há possibilidade de figurar no pólo ativo os diretórios regionais ou municipais.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Eros Grau

Data do Julgamento: 29/09/2009

404

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2653456>>. Acesso em 25 nov. 2015.

ADPF nº.: 168⁴⁰⁵

UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro

Requerente: Associação Nacional de Cidadania - ASPIM
Intimado(s): Governador do Estado do Rio de Janeiro
Prefeito Municipal do Rio de Janeiro

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 05/05/2009

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Garantir medicamentos, inclusive os de última geração, procedimentos cirúrgicos, próteses e demais procedimentos de alto custo financeiro a todos os cidadãos que procurarem a rede pública de saúde para atendimento, principalmente que haja estoque de medicamentos e que a Rede Pública de Saúde tenha estoque de medicamentos, estrutura e logística para atender a eventual chegada da "pandemia de gripe suína - influenza A subtipo H1N1" no Brasil (tudo gratuitamente)

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 196, da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da autora não comprovar no prazo concedido, que é entidade de classe de âmbito nacional, com membros ou associados ao menos em um terço dos Estados da Federação.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Joaquim Barbosa

Data do Julgamento: 03/06/2009

ADPF nº.: 173⁴⁰⁶

UF: São Paulo
Município: São Paulo

Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL
Intimado(s): Governador do Estado de São Paulo
Prefeito Municipal de São Paulo
Câmara Municipal de São Paulo

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 03/06/2009

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Estadual nº 10261, de 28 de outubro de 1968, do Estado de São Paulo, Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais, e de dispositivo da Lei Municipal nº 8.989, de 29 de outubro de 1978, do Município de São Paulo, que regula também o Estado dos Servidos Públicos Municipais, especialmente o inciso I, do artigo 179, que reza: "I – referir-se depreciativamente em informações, parecer ou despacho, ou pela imprensa, ou por qualquer meio de divulgação, às autoridades constituídas e aos atos da Administração;"

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):

- artigo 5º, *caput*, e incisos IV e IX;
- artigo 220, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data:

Ministro(a) Relator(a) Teori Zavascki

Data do Julgamento: 24/02/2014

ADPF nº.: 175⁴⁰⁷

UF: Santa Catarina
Município: Blumenau

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Blumenau
Câmara Municipal de Blumenau

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 19/06/2009

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigos 95 e 96, da Lei Complementar nº 747/2010, relativamente as faixas marginais mínimas ao longo dos cursos d'água naturais, conforme a área da bacia de contribuição.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 23, incisos VI e VII;
- artigo 24, inciso VI, do parágrafo 1º;
- artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, todos da CF;

Ramo do Direito: Direito Ambiental

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data:

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento: 26/11/2014

ADPF nº.: 176⁴⁰⁸

UF: Rio Grande do Sul
Município: Igrejinha

Requerente: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica -
ABRADEE
Intimado(s): Prefeito Municipal de Igrejinha
Câmara Municipal de Igrejinha

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 24/06/2009

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 3.242, de 06 de março de 2002, que dispõe sobre a utilização de bem público municipal pelo uso e dá outras providências, bem como do Decreto nº 2.342, de 2002, que regulamentou a lei.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 21, inciso XII, alínea "b";
- artigo 22, inciso IV;
- artigo 175;
- artigo 37, inciso XXI, todos da CF;

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, uma vez que a empresa concessionária busca impedir a cobrança pelo uso de área municipal na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, que não autoriza a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Impossibilidade de utilização dessa ação como espécie de ação rescisória preventiva ou de recurso nominado com efeito suspensivo, alheio à relação processual originária. Princípio da subsidiariedade.

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada (x)

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento: 06/11/2014

ADPF nº.: 189⁴⁰⁹

UF: São Paulo
Município: Barueri

Requerente: Governador do Distrito Federal
Intimado(s): Prefeito Municipal de Barueri

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 09/09/2009

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigo 41, da Lei Complementar nº 118, de 2002, do Município de Barueri, na redação dada pela Lei Complementar nº 185, de 2007, que dispõe que a base de cálculo do imposto é o preço do serviço, para fins de ISS.

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):

- artigo 1º, *caput*, da CF;
- artigo 88, da ADCT;

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 12/02/2014

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento:

409

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3749871>>. Acesso em 25 nov. 2015.

ADPF nº.: 190⁴¹⁰

UF: São Paulo
Município: Estância Hidromineral de Poá

Requerente: Governador do Distrito Federal
Intimado(s): Prefeito Municipal da Estância Hidromineral de Poá

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 09/09/2009

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Artigos 190, parágrafo 2º e 191, parágrafos 6º e 7º, da Lei Municipal nº 2.614, de 1997, do Município de Poá, na redação dada pelas Leis Municipais números 3.269/2007 e 3.276/2007, que dispõe sobre a base de cálculo do imposto é o preço do serviço, assim considerada a receita bruta, do ISS.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, *caput*, da CF;
- artigo 88, da ADCT;

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 17/06/2015

Ministro(a) Relator(a) Edson Fachin

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 195⁴¹¹
UF: Acre
Município: Rio Branco
Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro - PTB
Intimado(s): Prefeito Municipal de Rio Branco
Câmara Municipal de Rio Branco

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 03/11/2009

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): diversas Leis Estaduais, bem como artigo 2º, da Lei Municipal nº 1.610 de 25 de outubro de 2006, que obrigam estabelecimentos bancários a destinar filas específicas para idosos, gestantes e portadores de necessidades especiais.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, inciso III;
- artigo 3º, inciso I;
- artigo 5º, *caput*, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 03/03/2011

Ministro(a) Relator(a) Luiz Fux

Data do Julgamento:

411

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3789013>>. Acesso em 26 nov. 2015.

ADPF nº.: 202⁴¹²
UF: Paraná
Município: Curitiba
Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro - PTB
Intimado(s): Prefeito Municipal de Curitiba
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 03/12/2009

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigo 3º, incisos I e II, da Lei Municipal nº 12.756, de 29 de maio de 2008, o qual alterou a Lei Municipal nº 10.595, de 05 de dezembro de 2002 em seu artigo 5º, incisos I e II, no que tange ao serviço funerário do Município.

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):

- artigo 19, inciso III;
- artigo 1º, inciso IV;
- artigo 170, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em razão da ilegitimidade ativa, pois não é conferido aos Diretórios Regionais de Partidos Políticos o manejo do controle concentrado de constitucionalidade.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data: 09/12/2010

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento:

412

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3806239>>. Acesso em 26 nov. 2015.

ADPF nº.: 208⁴¹³

UF: Minas Gerais
Município: Campestre

Requerente: Partidos dos Trabalhadores - PT
Intimado(s): Prefeito Municipal de Campestre
Câmara Municipal de Campestre

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 15/03/2010

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigos 3º, 4º e 7º, do Projeto de Lei nº 03/2010, que autoriza o Executivo a contratar com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A. – BDMG operação de crédito.

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):
- artigo 167, inciso III, IV e V, da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois carece o autor de legitimidade ativa *ad causam* para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade de normas. É que, segundo a pacífica jurisprudência desta Corte, o Partido Político, para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, deve estar representado, exclusivamente, por seu Diretório Nacional, ainda que o ato normativo contestado tenha origem local (ADI 1.528-QO, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 23/8/2002, ADI 2.547-QO, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 1º/2/2002).

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Ricardo Lewandowski

Data do Julgamento: 28/04/2010

413

ADPF nº.: 212⁴¹⁴

UF: Ceará
Município: Fortaleza

Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL
Intimado(s): Prefeito Municipal de Fortaleza
Câmara Municipal de Fortaleza

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 28/04/2010

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigo 75, da Lei Complementar nº 62 de 02 de fevereiro de 2009, que define os parâmetros de construção no Plano Diretor, na Zona de Interesse Ambiental do Coco.

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):

- artigo 23, inciso VI;
- artigo 170, incisos III e IV;
- artigo 225;
- artigo 5º, inciso XXIII, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Ambiental

Decisão: Não conhecida a arguição, pois o controle abstrato das Leis Municipais, quando editadas após a Constituição, requer cuidado maior com o princípio da subsidiariedade para que não se ofenda o disposto na alínea “a” do inciso I do artigo 102 da Constituição (competência do STF para julgar ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual). No ponto, o autor não demonstrou a inviabilidade do manejo de ação direta junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Requisito essencial para o conhecimento da ação. Confirma-se decisão do ministro Celso de Mello na ADPF 100.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Ayres Britto

Data do Julgamento: 12/05/2010

⁴¹⁴

ADPF nº.: 214⁴¹⁵
UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro
Requerente: Associação dos Taxistas do Brasil - ABRATAXI
Intimado(s): Prefeito Municipal do Rio de Janeiro
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 28/05/2010

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Artigos 5º e 6º, do Decreto nº 3.858, de 12 de maio de 1970 e o artigo 1º, do Decreto nº 7.716, 07 de janeiro de 1975, que regulamenta o serviço público de táxi.

Preceito(s) Fundamental(s) invocado(s):

- artigo 23, inciso VI;
- artigo 170, incisos III e IV;
- artigo 225;
- artigo 5º, inciso XXIII, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Ambiental

Decisão: Não conhecida a arguição, eis que falece, à argüente, a pertinente legitimidade ativa *ad causam*, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do pedido de medida liminar. A Associação dos Taxistas do Brasil não demonstrou qualificar-se como entidade de classe de âmbito nacional.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento: 01/07/2010

ADPF nº.: 218⁴¹⁶
UF: Minas Gerais
Município: Ponte Nova
Requerente: Presidente da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Ponte Nova
Câmara Municipal de Ponte Nova

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 24/09/2010

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Artigos 1º, inciso II; e 5º, *caput* e parágrafo único, ambos da Lei Municipal nº 3.224, de 10 de setembro de 2008, assim como da íntegra da Lei Municipal nº 3.225, de 15 de setembro de 2008, ambas do Município de Ponte Nova, Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre a preservação ambiental nas margens dos cursos d'água no Município, bem como a segunda, que declara o trecho do Rio Piranga situado na cidade de Ponte Nova como monumento natural e patrimônio paisagístico e turístico do Município.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 20, inciso VIII;
- artigo 21, inciso XII, aliena "b";
- artigo 22, inciso IV;
- artigo 24, incisos VI, VII e VIII;
- artigo 170, VI;
- artigo 176, parágrafo 1º, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Ambiental

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 16/05/2013

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 222⁴¹⁷
UF: Mato Grosso
Município: Cuiabá
Requerente: Presidente da República
Intimado(s): Câmara Municipal de Cuiabá
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 10/12/2010

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 5.309, de 01 de junho de 2010, do Município de Cuiabá, Mato Grosso, que disciplina a entrega de correspondências, folder e similares, nas ruas e domicílios de Cuiabá e dá outras providências, especialmente à proibição de entrega e distribuição de correspondências, boletos, contas a pagar e similares em domicílios e comércios, no horário compreendido entre as 12h e às 17h, sob pena de multa e cancelamento do alvará de funcionamento.

Preceito Fundamental invocado:

- artigo 1º;
- artigo 18;
- artigo 21, inciso X;
- artigo 22, incisos I e V;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 23/09/2011

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento:

⁴¹⁷

ADPF nº.: 228⁴¹⁸
 UF: Mato Grosso
 Município: Várzea Grande
 Requerente: Partido da República - PR
 Intimado(s): Câmara Municipal de Várzea Grande
 Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 04/04/2011

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Decreto Legislativo nº 02/2011, aprovado pela Câmara Municipal de Várzea Grande, do Estado do Mato Grosso, que afasta temporariamente dos cargos públicos, prefeito municipal e vice-prefeito municipal de Várzea Grande, respectivamente, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias ou até a conclusão do processo nº 01/2011, da Comissão Processante instaurada em 02 de março de 2011, de acordo com o artigo 203, parágrafos 2º e 3º da Constituição do Estado de Mato Grosso, que apura infrações político-administrativas previstas no artigo 4º, incisos VI, VII e VIII do Decreto-Lei nº 201/1967.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 22;
- artigo 85, todos da CF;
- Súmula 722 do STF, segundo a qual “são da competência legislativa da União à definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois não está presente o requisito da subsidiariedade para o cabimento dessa ação constitucional, pois o Prefeito de Várzea Grande-MT, filiado ao Partido da República, utilizou-se do meio judicial adequado e potencialmente eficaz para atacar o Decreto Legislativo nº 2/2011 da Câmara de Vereadores, qual seja o mandado de segurança.

Decisão Monocrática (x) Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento () Data:

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento: 08/08/2011

⁴¹⁸

ADPF nº.: 233⁴¹⁹
UF: São Paulo
Município: Marília
Requerente: Partido Socialista Brasileiro
Intimado(s): Prefeito Municipal de Marília
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 19/04/2011

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Decreto Municipal nº 10.438, de 30 de dezembro de 2010, do Município de Marília, do Estado de São Paulo, que autoriza a atualização monetariamente a partir de 1º de janeiro de 2011, os valores venais dos imóveis constantes do cadastro imobiliário do Município, pelo Índice Geral de Preços do Mercado - IGP-M, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, acumulado no período de janeiro a dezembro de 2010, dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 150, incisos I e III alíneas "b" e "c";
- artigo 5º, incisos I e II, ambos da CF;
- Súmula 160 do STJ.

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 22/10/2012

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento:

⁴¹⁹

ADPF nº.: 235⁴²⁰

UF: Tocantins
Município: Augustinópolis

Requerente: Presidente da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Augustinópolis
Câmara Municipal de Augustinópolis

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 20/05/2011

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 416, de 02 de junho de 2008, do Município de Augustinópolis, do Estado de Tocantins, que dispõe sobre a exploração do serviço de Radiofusão Comunitária no Município de Augustinópolis.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 21, inciso XII, alínea "a";
- artigo 22, inciso IV;
- artigo 49, inciso XII;
- artigo 223;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 21/08/2012

Ministro(a) Relator(a) Luiz Fux

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 244⁴²¹
UF: Rio de Janeiro
Município: Cabo Frio
Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro - PTB
Intimado(s): Câmara Municipal de Cabo Frio
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 07/11/2011

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Artigo 10 da Lei Orgânica do Município de Cabo Frio, de 31 de março de 2008, que reza “A Câmara Municipal, guardada a proporcionalidade com a população do Município, compõem-se de 17 Vereadores.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 29, inciso IV, alínea “g”, da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade ativa, pois se tratando de partido político, descabe agasalhar a atuação de diretório municipal.

Decisão Monocrática () Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento () Data:

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento: 17/11/2011

⁴²¹

ADPF nº.: 247⁴²²

UF: Pernambuco
Município: Recife

Requerente: Democratas - DEM
Intimado(s): Secretaria de Finanças do Município de Recife

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 30/01/2012

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Instrução Normativa nº 01/2011, da Secretaria de Finanças do Município do Recife/PE, que fixa critérios para fixação do valor do metro quadrado de construção dos imóveis.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º, inciso II;
- artigo 150, inciso I, ambos da CF;

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 17/09/2013

Ministro(a) Relator(a) Luiz Fux

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 272⁴²³

UF: São Paulo
Município: São Paulo

Requerente: Ministério Público Federal
Intimado(s): Câmara Municipal de São Paulo
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 05/02/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Omissão da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo ao instituir e regulamentar o funcionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Municipal impedido o regular exercício do controle externo aos Tribunais de Contas pela Constituição.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 73, parágrafo 2º, inciso I;
- artigo 75;
- artigo 130, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 11/02/2014

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 273⁴²⁴

UF: Mato Grosso
Município: Várzea Grande

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Várzea Grande
Câmara Municipal de Várzea Grande

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 30/04/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 2.774, de 2005 que regulamenta o exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigos 1º e 60, parágrafo 4º;
- artigos 6º e 196;
- artigo 24, inciso XIII, parágrafos 1º e 2º, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 02/10/2014

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento:

⁴²⁴

ADPF nº.: 274⁴²⁵

UF: Pernambuco
Município: Recife

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal do Recife
Câmara Municipal do Recife

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 02/05/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 17.324, de 23 de julho de 2007, do Município de Recife, do Estado de Pernambuco, que dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de colete e capacete com inscrição da numeração da placa das motocicletas, motonetas e triciclos pelos seus condutores e acompanhantes, e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 18;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I;
- artigo 22, inciso XI, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 06/11/2013

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 278⁴²⁶

UF: Paraná
Município: Curitiba

Requerente: Grande Kennel de Curitiba
Intimado(s): Prefeito Municipal de Curitiba
Câmara Municipal de Curitiba

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 14/06/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 13.914, de 23 de dezembro de 2011, do Município de Curitiba, que disciplina o comércio de animais de estimação no Município de Curitiba e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 3º, incisos I e II;
- artigo 5º, incisos X, XI, XII, XXIII e XLI;
- artigo 225, inciso VII, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, pois a autora não constitui entidade de classe, já que não representa categoria profissional ou econômica específica, tampouco se caracteriza como entidade de âmbito nacional, pelo que resta evidenciado sua ilegitimidade ativa.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Luiz Fux

Data do Julgamento: 04/02/2015

ADPF nº.: 279⁴²⁷

UF: São Paulo
Município: Diadema

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Diadema
Câmara Municipal do Diadema

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/06/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 735, de 23 de novembro de 1983, que cria a Assistência Judiciária do Município de Diadema e dá outras providências (artigo 1º), e da Lei Complementar nº 106, de 16 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Estrutura e Atribuições da Secretaria de Assuntos Jurídicos, organiza a Procuradoria Geral do Município, cria a Carreira de Procurador do Município, e dá providências correlatas (artigo 15, 18 e 19).

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 1º, *caput*;
- artigo 24, inciso XIII, parágrafos 1º e 2º;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I;
- artigo 134, parágrafo 1º, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 22/04/2014

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento:

⁴²⁷

ADPF nº.: 280⁴²⁸

UF: Tocantins
Município: Gurupi

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Câmara Municipal de Gurupi

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/06/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Parágrafo único do artigo 39 da Lei Municipal nº 1, de 11 de maio de 1990. (Orgânica do Município de Gurupi, do Estado de Tocantins) que reza: “Art. 39 - O servidor municipal será responsável civil, criminal e administrativamente pelos atos que praticar no exercício de cargo ou função, ou a pretexto de exercê-lo. Parágrafo Único - Caberá ao Prefeito e ao Presidente da Câmara decretar a prisão administrativa dos servidores que lhe sejam subordinados, omissos ou remissos na prestação de contas do dinheiro público sujeito à sua guarda.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º, incisos LIV e LXI;
- artigo 22, inciso I;
- artigo 136, parágrafo 3º, inciso I, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 07/08/2013

Ministro(a) Relator(a) Teori Zavascki

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 282⁴²⁹

UF: Rondônia
Município: Ariquemes

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Ariquemes
Câmara Municipal de Ariquemes

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 18/06/2013

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 1.395, de 12 de junho de 2008, que cria no âmbito do Município de Ariquemes, modalidades de parcerias público-privadas, e dá outras providências e o artigo 5º, inciso IV, da Lei Municipal nº 1.327, de 24 de julho de 2007, que reza: “Art. 5º - Pode ser objeto de parceria público-privada: [...] IV - obras de infra-estrutura e urbanismo de vias e ou logradouros e outros espaços públicos, de terminais rodoviários municipais, intermunicipais e interestaduais incluídos as recebidas em delegação, do Estado ou da União;”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 22, inciso XXVII, da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 18/06/2013

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento:

429

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4425236>>. Acesso em 27 nov. 2015.

ADPF nº.: 283⁴³⁰

UF: São Paulo
Município: Itapevi

Requerente: Partido Trabalhista do Brasil – PT do B
Intimado(s): Prefeito Municipal de Itapevi
Câmara Municipal de Itapevi

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 24/06/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Parágrafo 1º do artigo 148, da Lei Municipal nº 223, de 01 de agosto de 1974, do Município de Itapevi, que reza “Art. 148 – [...] § 1º - O exercício de cargo em comissão ou de função gratificada exclui a gratificação por serviços extraordinários.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, inciso IV;
- artigo 5º, *caput*;
- artigo 7º, incisos XIII e XVI;
- artigo 39, parágrafo 3º, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito do Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 18/06/2015

Ministro(a) Relator(a) Edson Fachin

Data do Julgamento:

430

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4428047>>. Acesso em 27 nov. 2015.

ADPF nº.: 286⁴³¹
UF: Pernambuco
Município: Recife
Requerente: Partido Popular Socialista
Intimado(s): Prefeito Municipal de Recife
Câmara Municipal de Recife

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 24/07/2013

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Artigo 3º, parágrafo 1º; artigo 15, incisos I, II, III, IV, V, VI; artigo 16, parágrafo 4º; artigo 17, incisos I, "a" e "b", II, parágrafo 1º; e artigo 21, parágrafos 1º, 2º e 3º, todos da Lei Municipal nº 17.866, de 15 de maio de 2013, do Município de Recife, que disciplina o acesso às informações públicas regulamenta as restrições às informações sigilosas no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 2º;
- artigo 5º, inciso XXXIII, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito do Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 10/09/2014

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento:

⁴³¹

ADPF nº.: 308⁴³²
UF: São Paulo
Município: Marília
Requerente: Partido Social Democrático - PSD
Intimado(s): Prefeito Municipal de Marília
Câmara Municipal de Marília

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 29/11/2013

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Parágrafo 2º do art. 27 da Lei Orgânica do Município de Marília, o qual reza "Art. 27 - Perderá o mandato o Vereador: [...] § 2º - A perda do mandato será declarada por dois terços dos membros da Câmara, em votação secreta, mediante provocação da Mesa, assegurada ampla defesa. (Emenda à Lei Orgânica do Município nº 33 de 21 de fevereiro de 2006).

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- Art. 55, parágrafo 2º, da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão: Não conhecida a arguição, uma vez que a requerente não possui legitimidade ativa *ad causam* para propor ação direta de inconstitucionalidade, pois, segundo a pacífica jurisprudências do STF, o partido político para ajuizar ação é exclusivamente do Direito Nacional.

Decisão Monocrática (x) Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento () Data:

Ministro(a) Relator(a) Ricardo Lewandowski

Data do Julgamento: 03/12/2013

ADPF nº.: 316⁴³³
UF: São Paulo
Município: Santos
Requerente: Presidente da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Santos
Câmara Municipal de Santos

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 23/01/2014

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): A expressão "exceto granel sólido" constante do inciso I do artigo 17 e do item IV do Anexo II; inciso III do parágrafo 3º do artigo 22, todos da Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011, do Município de Santos/SP, na redação conferida pela Lei Complementar Municipal nº 813, de 29 de novembro de 2013, que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do referido ente federativo.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, *caput*;
- artigo 18, *caput*;
- artigo 21, inciso XII, alínea "f";
- artigo 22, inciso X;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 04/08/2015

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 327⁴³⁴

UF: Minas Gerais
Município: Alto Rio Doce

Requerente: Prefeito Municipal de Alto Rio Doce
Intimado(s): Câmara Municipal de Alto Rio Doce

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 17/09/2014

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): artigos 64 e 94, da Lei Orgânica Municipal de Alto Rio Doce Minas Gerais, que rezam: “Art. 64 - O mandato do Prefeito é de 04 (quatro) anos, vedada à reeleição para o período subsequente e, terá início em de janeiro do ano seguinte à eleição. [...] Art. 94 - O Prefeito, Vice Prefeito e Vereadores, os servidores municipais, bem como as pessoas ligadas a qualquer delas por matrimônio ou parentesco afim ou consanguíneo ou, até segundo grau por adoção não poderão contratar com o Município, subsistindo a proibição até seis meses após findas as respectivas funções.”

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, IV; - artigo 5º, incisos XIII e XXIII;
- artigos 6º e 7º; - artigo 14, parágrafo 5º;
- artigo 22, inciso I; - artigo 70, *caput*;
- artigo 170, inciso IV, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade. O rol de legitimados para propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental consta do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999 e é taxativo: apenas podem formalizá-la os legitimados constantes do artigo 103 da Carta, a tratar da ação direta. Nele não consta a figura do Chefe do Executivo municipal.

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento: 17/10/2014

⁴³⁴

ADPF nº.: 335⁴³⁵
UF: Minas Gerais
Município: Uberaba
Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Uberaba
Câmara Municipal de Uberaba

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 17/03/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 9.418, de 20 de dezembro de 2004, do Município de Uberaba-MG, que dispõe sobre o funcionamento das Rádios Comunitárias-RADCOM.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, *caput*;
- artigo 18, *caput*;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I;
- artigo 21, inciso XII;
- artigo 22, inciso IV;
- artigo 49, inciso XII;
- artigo 223, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 11/06/2015

Ministro(a) Relator(a) Roberto Barroso

Data do Julgamento:

435

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4732543>>. Acesso em 28 nov. 2015.

ADPF nº.: 337⁴³⁶

UF: Maranhão
Município: Caxias

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Câmara Municipal de Caxias

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 24/03/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 1.566, de 28 de abril de 2005, que dispõe sobre a criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances que tem como objetivo angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do Município de Caxias e adota outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, *caput*;
- artigo 18, *caput*;
- artigo 60, parágrafo 4º, inciso I;
- artigo 22, inciso XX, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 15/04/2015

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento:

ADPF nº.: 343⁴³⁷

UF: Rio de Janeiro
Município: Petrópolis

Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT
Intimado(s): Prefeito Municipal de Petrópolis
Câmara Municipal de Petrópolis

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 07/05/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Artigos 1º e 2º da Lei Municipal nº 7.243, de 30 de outubro de 2014, do Município de Petrópolis, que dispõe sobre a Proibição de Empresas que prestam serviços de Transporte Coletivo no Município de Petrópolis de exigirem que motoristas exerçam sua função cumulada com a função de cobrador.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º, inciso III;
- artigo 5º, parágrafo 3º;
- artigo 7º, inciso XXXI;
- artigo 22, incisos I, XVI e XXIV;
- artigo 175, inciso IV;
- artigo 170 e seus incisos;
- artigo 230, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito do Trabalho

Decisão: Não conhecida a arguição, em face da ilegitimidade da parte autora, pois não esta conferida aos Diretores Regionais de partido políticos legitimidade para figurar como parte em processos de controle abstrato de constitucionalidade.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento: 11/05/2015

⁴³⁷

ADPF nº.: 349⁴³⁸

UF: Minas Gerais
Município: Uberlândia

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Uberlândia
Câmara Municipal de Uberlândia

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 05/06/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Artigos 12 e 14 da Lei Municipal nº 4.871, de 23 de janeiro de 1989, do Município de Uberlândia-MG, que dispõe sobre transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º, *caput* e inciso XXII;
- artigo 156, inciso II, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 16/10/2015

Ministro(a) Relator(a) Marco Aurélio

Data do Julgamento:

438

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4787062>>. Acesso em 28 nov. 2015.

ADPF nº.: 351⁴³⁹

UF: São Paulo
Município: Morro Agudo

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Morro Agudo
Câmara Municipal de Morro Agudo

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 19/06/2015

Dispositivos(s) legal(is) questionado(s): Artigos 154, 161, 167, 170, 172, 182, 188, 192, 197, 199, 200, inciso II, e 201, *caput*, todos da Lei Municipal nº 985, de 08 de novembro de 1984 do Município de Morro Agudo-SP, que institui o Código Tributário do Município de Morro Agudo e dá outras providências, relativamente à base de cálculo de diversas taxas.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 145, inciso II;
- artigo 150, I e parágrafo 6º, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Tributário

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 19/06/2015

Ministro(a) Relator(a) Celso de Mello

Data do Julgamento:

439

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4795366>>. Acesso em 28 nov. 2015.

ADPF nº.: 352⁴⁴⁰

UF: Mato Grosso
Município: Várzea Grande

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Várzea Grande
Câmara Municipal de Várzea Grande

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 19/06/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigo 8º da Lei nº 808, de 1985, do Município de Várzea Grande – MT, que estabelece normas gerais para o serviço de transporte de passageiros, em veículos, automóveis de aluguel, e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 5º, *caput*, princípio da isonomia;
- artigo 37, *caput*, ambos da CF, princípio da impessoalidade.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, face o princípio da subsidiariedade, previsto no parágrafo 1º do artigo 4º da Lei Federal nº 9.882/1999, pois se pleiteia o reconhecimento da incompatibilidade de texto normativo municipal com a ordem constitucional vigente, situação insuscetível de impugnação por processo objetivo de fiscalização abstrata com base na Constituição Federal ou em Constituição Estadual.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Cármen Lúcia

Data do Julgamento: 25/06/2015

ADPF nº.: 358⁴⁴¹

UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro

Requerente: Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON
Intimado(s): Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 03/08/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Emenda nº 26 à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 16 de julho de 2014, promulgada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que altera os parágrafos 2º e 6º do artigo 91 da Lei Orgânica do Município, no que tange a forma de escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 2º;
- artigo 34, inciso VII, alíneas “a” e “e”;
- artigo 60, parágrafo 4º, incisos I e IV;
- artigo 73, parágrafo 2º;
- artigo 75, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, face o princípio da subsidiariedade, pois em caso de ajuizamento de ADPF para o controle da constitucionalidade de norma municipal, o atendimento ao requisito da subsidiariedade pressupõe a comprovação, pelo requerente, da inviabilidade de propositura de representação de inconstitucionalidade para controle da compatibilidade da mesma norma com a Constituição Estadual, o que, por ora, não se verifica.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Roberto Barroso

Data do Julgamento: 08/10/2015

441

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4817517>>. Acesso em 29 nov. 2015.

ADPF nº.: 359⁴⁴²

UF: Rio de Janeiro
Município: Rio de Janeiro

Requerente: Associação Nacional dos Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil - AUDICON
Intimado(s): Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 05/08/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Emenda nº 26 à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 16 de julho de 2014, promulgada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que altera os parágrafos 2º e 6º do artigo 91 da Lei Orgânica do Município, no que tange a forma de escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 2º;
- artigo 60, parágrafo 4º, incisos III;
- artigo 73, parágrafo 2º, incisos I e II;
- artigo 75, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão: Não conhecida a arguição, face o princípio da subsidiariedade, pois em caso de ajuizamento de ADPF para o controle da constitucionalidade de norma municipal, o atendimento ao requisito da subsidiariedade pressupõe a comprovação, pelo requerente, da inviabilidade de propositura de representação de inconstitucionalidade para controle da compatibilidade da mesma norma com a Constituição Estadual, o que, por ora, não se verifica.

Decisão Monocrática (x)

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento ()

Data:

Ministro(a) Relator(a) Roberto Barroso

Data do Julgamento: 08/10/2015

ADPF nº.: 364⁴⁴³
UF: São Paulo
Município: São José do Rio Preto
Requerente: Partido Social Liberal - PSL
Intimado(s): Câmara Municipal de São José do Rio Preto
Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 21/08/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): artigo 12 da Lei Orgânica Municipal de São José do Rio Preto-SP, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2005, que reza: "Artigo 12 - A Câmara Municipal é composta de dezessete vereadores, representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, mediante voto direto e secreto, com mandato de quatro anos." (Em. LOM 34/05), o qual alterou de vinte e um para dezessete o número de vereadores que compõem à Câmara.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 29, inciso IV;
- artigo 102, inciso II, alínea "a", ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Constitucional

Decisão:

Decisão Monocrática () Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x) Data: 11/11/2015

Ministro(a) Relator(a) Dias Toffoli

Data do Julgamento:

443

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4829887>>. Acesso em 29 nov. 2015.

ADPF nº.: 368⁴⁴⁴

UF: Ceará
Município: Campos Sales

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Câmara Municipal de Campos Sales

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 03/09/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 27, de 30 de dezembro de 1985, do Município de Campos Sales (CE), que autoriza o Chefe do Poder Executivo, conceder pensão às viúvas de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores falecidos em exercício de suas funções, estabelece também pensão a inativos, e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):

- artigo 1º;
- artigo 2º;
- artigo 5º, *caput*;
- artigo 24, inciso XII;
- artigo 25; *caput*, e parágrafo 1º;
- artigo 37, *caput*;
- artigo 40, parágrafo 13º;
- artigo 201, todos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 27/11/2015

Ministro(a) Relator(a) Gilmar Mendes

Data do Julgamento:

⁴⁴⁴

ADPF nº.: 370⁴⁴⁵

UF: São Paulo
Município: Américo de Campos

Requerente: Procurador-Geral da República
Intimado(s): Prefeito Municipal de Américo de Campos
Câmara Municipal de Américo de Campos

Autônoma/Incidental: Autônoma

Data da Distribuição: 22/09/2015

Dispositivo(s) legal(is) questionado(s): Lei Municipal nº 1.879, de 20 de agosto de 2014, do Município de Américo de Campos, no Estado de São Paulo, que define os créditos de pequeno valor para os fins do artigo 100, parágrafo 3º da Constituição Federal, do artigo 78 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

Preceito(s) Fundamental(is) invocado(s):
- artigo 5º, incisos XXXVI e LXXVIII;
- artigo 100, parágrafo 4º, ambos da CF.

Ramo do Direito: Direito Administrativo

Decisão:

Decisão Monocrática ()

Decisão Colegiada ()

Aguarda Julgamento (x)

Data: 27/11/2015

Ministro(a) Relator(a) Rosa Weber

Data do Julgamento:

⁴⁴⁵

Dados

disponíveis

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4851994>>. Acesso em 29 nov. 2015.

CIP – Catalogação na Publicação

B624i Bitencourt, Jean Carlos Menegaz
(In)eficácia do controle concentrado de
constitucionalidade do ato municipal no Supremo Tribunal
Federal. / Jean Carlos Menegaz Bitencourt. – 2016.
214 f.; 30 cm.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Janaína Rigo Santin.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de
Passo Fundo, 2016.

1. Direitos fundamentais. 2. Arguição de
descumprimento de preceito fundamental. 3. Direito
Municipal. I. Santin, Janaína Rigo, orientadora. II. Título.

CDU 342.7

Catalogação: Bibliotecária Cristina Troller - CRB 10/1430