

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

MARIANA DEL SANTI VESPERO

Os efeitos das ações de controle de constitucionalidade das leis municipais

Especialização em Direito Constitucional

SÃO PAULO

2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

MARIANA DEL SANTI VESPERO

Os efeitos das ações de controle de constitucionalidade das leis municipais

Trabalho de Monografia Jurídica apresentado ao Curso de Especialização de Direito Constitucional, como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista em Direito Constitucional, sob orientação do Professor-Orientador João Paulo Pessoa

SÃO PAULO

2014

À eles, sempre eles, meus pais.

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, que sempre me apoiaram, me incentivaram, e nessa reta final me deixaram monopolizar o escritório e o computador de casa todos os dias, mesmo quando tinham que trabalhar.

Aos meus amigos e companheiros de todos os dias, João Paulo Pessoa, David Sampaio Barretto e Bárbara Damian Antignani, agradeço o apoio, as orientações e o suporte, sem vocês esse trabalho não teria sido possível.

À todos os meus amigos, que são muitos (sim, eu tenho essa sorte), por compreenderem as minhas ausências e a falta de humor.

Ao Leandro, agradeço muitíssimo a compreensão, o incentivo, o carinho, o amor e a paciência. Espero um dia conseguir recompensá-lo por tudo o que você fez e ainda faz por mim.

Por fim, agradeço à Renata Fiori Puccetti, minha mentora, professora e amiga, que me mostrou que é possível, apesar da loucura do dia-a-dia, ser uma excelente profissional, acadêmica, mãe e esposa.

RESUMO

O presente trabalho tem por intuito aprofundar os estudos do controle de constitucionalidade das leis municipais no Supremo Tribunal Federal. Seu principal eixo é analisar as razões da morosidade judicial em solucionar discussões sobre normas municipais inconstitucionais, principalmente daquelas que já tiveram o seu fundamento analisado pela Corte.

Para isso, foi percorrido o caminho doutrinário que demonstra a importância da Constituição Federal e as razões pelos quais ela é a Lei Maior na atualidade brasileira. E em seguida analisa o pacto federativo e a autonomia dos seus entes, principalmente dos Municípios.

O estudo aborda as razões para existir o controle de constitucionalidade, a sua necessidade nos casos das leis municipais, e a problemática que envolve o controle, as leis dos Municípios e os efeitos das declarações das decisões.

Atualmente é corriqueiro deparar com leis claramente inconstitucionais e que ou estão sendo analisadas pelo Poder Judiciário há anos, ou, por ignorância da população por não saber que o seu teor é inválido, estão vigendo.

Também é comum encontrar leis municipais cujo teor já foi analisado pela Corte Constitucional, mas que, devido aos efeitos concedidos na decisão (ou a falta deles) permitem que continuem vigendo e produzindo efeitos.

Assim, o trabalho aborda a problemática dos efeitos das ações de controle de constitucionalidade, os avanços já percorridos pela jurisprudência sobre o assunto, e as medidas que podem ser tomadas para que as decisões do Supremo Tribunal Federal atinjam o maior plexo de interessados, de forma eficiente e célere.

Palavras-chave: Constituição. Direito Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Leis Municipais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	8
1.1. A superioridade da Constituição Federal	8
1.1.1.A importância da Constituição para o sistema normativo	11
1.2. Inconstitucionalidade	12
1.2.1.Ação e omissão inconstitucional	14
1.2.2.Inconstitucionalidade formal e material.....	14
1.3. Formas de controle de constitucionalidade	17
1.3.1.Controle difuso	19
1.3.2.Controle concentrado	20
CAPÍTULO 2 – A AUTONOMIA MUNICIPAL NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	22
2.1. Federação	22
2.2. A competência legiferante do Município.....	24
CAPÍTULO 3 – OS CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	26
3.1. O controle abstrato das leis municipais pelo Supremo Tribunal Federal	26
3.2. O controle difuso das leis municipais pelo Supremo Tribunal Federal	31
3.2.1. A problemática do artigo 52, inciso X da Constituição Federal e o papel do Senado Federal no controle difuso	32
3.2.2. A análise de admissibilidade do recurso extraordinário	38
3.2.3. Repercussão geral do recurso extraordinário	41
3.2.4. A atual discussão sobre a ampliação dos efeitos das decisões no controle difuso no Supremo Tribunal Federal	46
3.3. A reclamação constitucional	54
CONCLUSÕES	60
BIBLIOGRAFIA	67

INTRODUÇÃO

A presente monografia é fruto das reiteradas oportunidades com as quais a pesquisadora se deparou em diversos casos que leis municipais flagrantemente inconstitucionais, e que o tema já havia ou estava sendo debatido no Supremo Tribunal Federal, teriam que ser questionadas no Poder Judiciário, gerando um novo processo, para serem retiradas do ordenamento jurídico, inflando ainda mais o trabalho jurisdicional, por um objeto que poderia ser debatido e analisado de forma mais célere e econômica.

O presente trabalho tem como objetivo a análise dos efeitos concedidos nas ações de controle constitucional das leis municipais, restringindo-se a somente analisar os casos do Supremo Tribunal Federal.

O segundo objetivo, é abordar questões que podem servir como fundamentação para a extensão dos efeitos das decisões do controle difuso de constitucionalidade, de modo que pode a vir auxiliar em problemas já conhecidos do Poder Judiciário, tais como decisões reiteradas e lentidão. Ressalta-se que a abordagem não será exaustiva, e nem tem essa pretensão, mas sim mostrar a importância da discussão.

Dessa forma, mesmo deixando espaço para outras pesquisas, o trabalho tentará apresentar soluções possíveis que atendam tanto aos interesses dos jurisdicionados, como do Poder Judiciário que poderá, com mecanismos já criados pelo ordenamento legal, ter economia, celeridade e equidade processual.

CAPÍTULO 1 - O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

1.1. A superioridade da Constituição Federal

Como pode ser observado nos registros doutrinários, é um consenso entre os juristas quanto à afirmação de que o princípio da supremacia das normas constitucionais é a fundamentação do controle de constitucionalidade¹.

Entretanto, a supremacia da Carta Constitucional pode ter duas vertentes, a material e aformal, para saber a qual dos dois se insere o controle. A propósito dessa dicotomia, observa Victor Linares Quintana:

A primeira [supremacia material] se relaciona com o conteúdo da Constituição; a segunda [supremacia forma] com a hierarquia das normas estatais, na qual a Constituição ocupa o vértice. (...) Existe, assim, uma supremacia material, que vale para todas as Constituições, qualquer que seja a sua forma, e uma supremacia formal, que depende da configuração dos diversos ordenamentos jurídicos positivos. Dessa distinção resulta que a superioridade material é, em princípio, absoluta, enquanto que a superioridade formal é essencialmente relativa, já que será mais ou menos efetiva de acordo com o regramento em vigor no Estado regido pela Constituição².

Dessa maneira, o sentido material de uma Constituição, significa que uma norma regula a produção de outras normas, sendo considerada como o de mais alto nível do direito positivo.

Segundo essa linha de pensamento, para verificar se um texto normativo trata-se de uma Constituição de um Estado, primeiramente deve-se analisar o seu conteúdo, se o texto tratar da organização do Estado, de suas competências, de seus órgãos, de direitos individuais, etc, estará diante de uma norma materialmente constitucional. Se, contudo, não tratar dessas matérias, estará diante de uma lei ordinária.

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 34 ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2011, pag. 47; FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. **Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pags. 17/18, e; BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. – 7 ed.- São Paulo: Malheiros, 2013, pag. 307.

² QUINTANA, Victor Linares. **Derecho Constitucional e institucionales políticas**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1970. t. 1. 688, pag 540 *apud* RAMOS, Elival da Silva. **Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução** – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 20.

Já a noção atual da supremacia das normas constitucionais sob o aspecto formal foi desenvolvida por Emmanuel Joseph Sieyès, cuja obra³ teve notável influência na Assembléia Constituinte da França do final do século XVIII.

Pela primeira vez, Sieyès formulou a distinção entre Poderes constituídos e Poder Constituinte. Os Poderes Constituídos estavam presentes na política, e correspondiam ao Parlamento e ao Monarca, a sua composição e a legitimidade de atuar emanavam de normas costumeiras e escritas, estabelecidas pelo Poder Constituinte, entidade que precederia ao direito positivo, que era fundada no direito natural. A titularidade do Poder Constituinte residia na Nação, no povo⁴.

Ao analisar a relação entre as normas de responsabilidade do corpo nacional e as de responsabilidade do corpo legislativo ordinário, Sieyès assentou as bases da teoria do Poder Constituinte:

Se quisermos ter um ideia exata da série das leis positivas que só podem emanar de sua vontade (da Nação), vemos, em primeira linha, as leis constitucionais que se dividem em duas partes: umas regulam a organização e as funções do corpo legislativo; as outras determinam a organização e as funções dos diferentes corpos ativos. Essas leis são chamadas de fundamentais, não no sentido de que possam tornar-se independentes da vontade nacional, mas porque os corpos que existem e agem por elas não podem tocá-las. Em cada parte, a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais⁵.

Conforme observou Elival da Silva Ramos, a partir desse momento foi assentada a supremacia formal das normas constitucionais, que passariam a ser vistas como normas

³ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?** Org. Intr. Aurélio Wander Bastos. Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986, pag. 177 *apud* RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução* – São Paulo: Saraiva, 2010

⁴ RAMOS, Elival da Silva. **Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução** – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 23.

⁵ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?** Org. Intr. Aurélio Wander Bastos. Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986, pag. 177 *apud* RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução* – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 23/24.

superiores às demais normas do ordenamento jurídico, não pela matéria que tratam, mas sim pelo Poder de que emanam⁶.

Dessa maneira, o conceito do sentido formal constitucional leva-se em conta o processo de elaboração ou modificação dessas normas. Portanto, elas são produzidas por um processo especial, mais solene do que o exigido para as normas ordinárias.

No sistema legislativo brasileiro, as normas encontram-se hierarquizadas dentro do ordenamento jurídico, assim, a norma inferior não pode se sobrepor a uma norma hierarquicamente superior, devendo àquela estar harmonizada com a última, pois comprometeria o ordenamento jurídico⁷. Contata-se que o sistema jurídico nacional está de acordo com os moldes estabelecidos por Hans Kelsen, onde o fundamento de validade de uma norma está na existência de uma outra norma⁸.

Observa-se que não são em todos os Estados que as suas Constituições emanam de um Poder Constituinte, onde não é notada a presença do princípio da supremacia formal ou hierárquica das normas constitucionais, como se sucede nos Estados de Constituições flexíveis.

Afirma-se, assim, que a supremacia formal está intimamente ligada a classificação de Constituição rígida, ou seja, somente as Cartas Constitucionais rígidas possuem supremacia formal em relação às demais normas infraconstitucionais, como é o caso do Brasil.

A Constituição rígida pode ser definida como a norma que se coloca acima das demais, que tem rito especial para ser modificada, como *quorum* especial, é apenas essa que é limitativa, pois ultrapassa as demais leis e prevalece sobre elas. Já a Constituição flexível se encontra ao nível das demais leis, sem uma forma ou poder que a suportem em especial.

A rigidez constitucional, nas lições de José Afonso da Silva, é caracterizada como a dificuldade para a modificação da Carta Maior do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal⁹.

⁶ RAMOS, Elival da Silva. **Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução** – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 24.

⁷ “Entre uma norma de escalão superior e uma norma de escalão inferior, quer dizer, entre uma norma que determina a criação de uma outra e essa outra, não pode existir qualquer conflito, pois a norma do escalão inferior tem o seu fundamento de validade na norma do escalão superior. Se uma norma do escalão inferior é considerada como válida, tem de considerar-se como estando de harmonia com a norma do escalão superior.” KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁸ “O fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, uma norma inferior.” KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, pag. 215

⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 34 ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2011, pag. 45

Complementarmente ao exposto, André Ramos Tavares observa que as Constituições rígidas são sempre escritas, e que as modificações das normas constitucionais são de competência exclusiva do Poder Legislativo:

Na Constituição rígida, para todas as normas constitucionais se exige, na eventualidade de sua alteração, um processo legislativo mais trabalhoso, mais dificultoso do que comumente é exigível. Geralmente, e principalmente no caso brasileiro, esse processo mais trabalhoso se resume a uma iniciativa mais reduzida, a um quorum de aprovação maior e, por fim, à não participação do Poder Executivo (por meio da exclusão do veto ou da sanção). A emenda constitucional é exercício do poder constituinte derivado e cabe apenas ao Poder Legislativo, não havendo a chamada fase da deliberação executiva (na qual o Presidente veta ou sanciona a alteração). As Constituições rígidas são sempre escritas (mas nem todas as Constituições escritas são rígidas (...))¹⁰

Logo, a superioridade constitucional no caso do Brasil, é, em verdade, um conjunto de fatores, sendo eles: a matéria que ela traz; a forma como é criada, e; a dificuldade na sua modificação com quoruns diferenciados. Todos esses elementos fazem da Carta da República uma norma superior às demais leis ordinárias, devendo essas obedecerem aos seus ditames.

1.1.1. A importância da Constituição para o sistema normativo

Após o apresentado, é de raciocínio lógico que a Constituição por ser, nas palavras de Paulo Bonavides, a “*a mais alta expressão de soberania*”¹¹, as suas normas são as que têm a maior eficácia, não sendo admissível a existência, no mesmo Estado, de normas que com elas concorram em eficácia ou que sejam superiores.

Conforme esse raciocínio e aos ensinamentos de Hans Kelsen, Regina Maria Macedo Nery Ferrari observa que o conjunto de normas atual é escalonado, de forma que todas não possuem o mesmo valor. Dessa maneira, havendo uma hierarquia no sistema normativo, a

¹⁰ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional** – 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, pag 94

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. – 28 ed.- São Paulo: Malheiros, 2013, pag. 267.

“Constituição de um Estado é sua forma fundamental, pois é nela que se busca a validade de todas as normas existentes no ordenamento jurídico.”¹²

Nos termos de Dalmo Abreu Dallari as normas constitucionais “atuam como padrão jurídico fundamental, que se impõe ao Estado, aos governantes e aos governados (...), condicionam todo o sistema jurídico, daí resultando a exigência absoluta de que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema”¹³.

André Ramos Tavares, mencionando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, enuncia dez funções da Constituição: função de garantia, a função organizativa ou estruturante, a função limitativa, a função procedimental, a função instrumental, a função conformadora da ordem sociopolítica, a função legitimadora, a função legalizadora, a função simbólica e a função prospectiva. E continua:

Poderiam agregar-se ao (ou desmembrar do) extenso rol outras funções, como a função social ou prestacional mínima, a função de escolha econômica, a função pacificadora ou de calibração das forças políticas, de judicialização do respeito aos direitos fundamentais e outras que se poderiam indicar para cada Constituição em particular.¹⁴

Portanto, é possível dizer que a Constituição é a lei das leis, é a lei fundamental por meio da qual todas as demais se orientam, é a “particular maneira de ser do Estado”¹⁵.

1.2. Inconstitucionalidade

Para que se entenda o controle de inconstitucionalidade, é preciso a análise de dois pressupostos essenciais: a existência de um sistema hierárquico de normas com a supremacia da Constituição Federal, e a presença de um sistema rígido constitucional, como acontece hoje no Brasil.

Como exposto, é da rigidez constitucional que se resulta da supremacia da lei magna sobre a lei ordinária, que é um simples ato do poder constituído, de competência limitada pela própria Constituição.

¹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais** – 3. Ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pag, 17.

¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado** – 25. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2005, pag. 204.

¹⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional** – 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, pag 98

¹⁵ *Ibidem*, pag 86.

Já a supremacia da Constituição é o entendimento da existência de um escalonamento normativo, ocupando a norma magna o ponto mais alto do ordenamento jurídico.

O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável a discussão sobre as formas e modos de defesa da Constituição, bem como da necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público, tanto em âmbito federal, como estadual e municipal.

A ideia de inconstitucionalidade pode ser definida como o resultado de uma norma ou um ato jurídico hierarquicamente inferior que vai de encontro aos ditames da Lei Maior, que representa o seu fundamento de validade.

E o controle de constitucionalidade configura-se como garantia de supremacia dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal, que limita o poder do Estado, ao mesmo tempo em que lhe confere legitimidade para exercer seus deveres.

Nos termos do entendimento de Roberto Rosas, a função do controle de constitucionalidade é manter a presunção de validade das normas constitucionais:

Para tornar eficaz a norma constitucional é necessário manter a integridade da sua disposição, por isso, no controle da constitucionalidade mantêm-se a presunção da validade da norma constitucional, e a adequação da norma infraconstitucional a seus princípios, procurando adaptar a lei ordinária à Constituição, aplicando o princípio da interpretação, que está na seara do controle e não no âmbito da simples interpretação. A norma legal tem mais de um sentido, e somente uma delas é inconstitucional, mas é possível a compatibilidade entre a interpretação válida e a Constituição.¹⁶

José Afonso da Silva primorosamente ensina:

“O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade

¹⁶ ROSAS, Roberto. Declaração de Inconstitucionalidade. **Cadernos de Direito**, Brasil, 5, nov. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/671>. Acesso em: 07 Jan. 2014.

vertical resolve em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores.”¹⁷

De uma forma ou de outra, a inconstitucionalidade é a inadequação de uma lei ordinária ao texto normativo constitucional, e dessa inconstitucionalidade o sistema legal possui meios para que tais atos sejam invalidados, como será adiante apresentado.

1.2.1. Ação e omissão inconstitucional

A inconstitucionalidade pode vir de uma ação ou omissão, dos órgãos do poder, que ofenda a Constituição, ao todo ou parte dela.

A inconstitucionalidade por ação é aquela que resulta de atos administrativos ou legislativos que violam, no todo ou em parte, regras ou princípios da Constituição. A inconstitucionalidade por omissão, por outro lado, decorre da inércia ou do silêncio dos órgãos do Poder Público, que deixam de praticar ato exigido pelo Texto Maior no intuito de torná-lo inaplicável.

No primeiro caso, toda a lei é declarada inválida, já no segundo apenas uma parte dela é inválida. Registra-se que neste, caso a exclusão da parte inconstitucional decorra a perda da finalidade da lei, impõe a inconstitucionalidade total.

1.2.2. Inconstitucionalidade formal e material

Existem duas espécies de inconstitucionalidade: aquela decorrente do processo legislativo de aprovação da lei, e aquela que atinge o conteúdo da lei, que respectivamente são denominadas como inconstitucionalidade formal e material.

A inconstitucionalidade formal é aquela que atinge o processo de elaboração da lei, decorrente de vício de incompetência do órgão que a produziu e/ou decorrente do procedimento fixado na Constituição.

Lembra Alexandre de Moraes que o processo legislativo “*é verdadeiro corolário do princípio da legalidade, que deve ser entendido como ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada*

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 34 ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2011, pag. 47.

de acordo com as regras de processo legislativo constitucional (art. 59 a 69, da Constituição Federal)”.

De acordo com o mesmo autor, a consequência da inobservância das normas constitucionais do processo legislativo será a inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo produzido, proporcionando o controle repressivo por parte do Judiciário, tanto pelo controle difuso como concentrado¹⁸.

É interessante observar que, conforme Merlin Clève já afirmou, é desnecessário lembrar que a inconstitucionalidade formal avoca *“uma dimensão superlativa, na medida em que a Constituição Federal incorpora uma série de dispositivos de natureza regimental, disciplinando de modo quase minucioso o processo legislativo”*. Assim, essa problemática é extremamente relevante se considerarmos todos os dispositivos constitucionais que distribuem competências, inclusive as legislativas, para cada ente federativo¹⁹.

De forma muito objetiva a autora Fernanda Dias Menezes de Almeida elenca referidas competências de cada ente federativo conforme a disposição do texto constitucional, vejamos:

Confira-se, a propósito, o texto constitucional.

Neste, cada ente federativo foi contemplado com competências próprias.

As da União estão previstas nos artigos 21 e 22, o primeiro elencando as matérias deferidas à atuação política administrativa das autoridades federais, o segundo discriminando as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades.

Os Estados ficaram, também privativamente, com as competências residuais não enumeradas, nos termos do artigo 25, §1º, sendo que em mais dois parágrafos do mesmo artigo e no §4º do artigo 18 destacaram-se outras competências estaduais privativas (...).

Certas competências municipais privativas, por outro lado, estão catalogadas no artigo 30, cujo inciso I confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ficando especificadas nos incisos II, IV, V e VIII outras tantas competências de ordem administrativa.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 27. Ed – São Paulo: Atlas, 2011, pags 1362/1363

¹⁹ CLÈVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, pag. 41.

(...) Cabe mencionar (...), que o artigo 32, §1º, da Constituição atribui ao Distrito federal as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Passando às competências comuns, estão elas discriminadas em dois dispositivos. No artigo 23 estão previstas tarefas cujos cumprimento a todos deve incumbir, por isso que voltadas à defesa de valores, que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados.

De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares de competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.²⁰

Na mesma esteira, é de suma importância observar os ditames dos artigos 59 à 69 da Constituição Federal que detalham minuciosamente todo o procedimento legislativo.

As regras estampadas são de observância obrigatória de todas as esferas federativas, de forma que, toda e qualquer norma aprovada sem a observância dos seus ditames padece de vício inconstitucional.

Correto observar, assim, que o controle de constitucionalidade formal, por não analisar o conteúdo da norma, mas apenas aos seus aspectos formais, possui uma natureza estritamente jurídica, pois não modificaria o ordenamento à partir de uma interpretação da lei, mas apenas subsume os fatos – como e por quem ela foi elaborada – com a Constituição²¹.

²⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988** – 5. Ed – São Paulo: Atlas, 2012, pag 58/59.

²¹ Entretanto, Diego Filipe Cunha, analisa que é possível o controle formal de natureza não apenas jurídica. Ao seu ver o Supremo Tribunal Federal, após o advento da Constituição de 1988, transformou-se em uma importante e cada vez mais demandada arena de soluções de conflitos, sendo colocado num posição central em nosso sistema constitucional, já que também tem a competência de controlar os atos dos demais Poderes na área de políticas públicas. Sendo, concedido, assim, força política ao Poder Judiciário. E arremata “*quando o Judiciário deixa de ser apenas a instituição que soluciona litígios entre indivíduos ou entre estes e o Estado, e passa também a resolver conflitos políticos dentro do próprio Estado, o controle de constitucionalidade formal pode servir de ferramenta argumentativa dentro deste último tipo de conflito. Assim, o controle de constitucionalidade formal pode formar um elo de ligação com um argumento político, o que contamina a sua*

De outra banda, a inconstitucionalidade material é verificada quando o conteúdo de uma espécie normativa afronta outro dispositivo constitucional com o mesmo tema. Assim, quando uma lei ou um ato normativo não for compatível com a disciplina dada por uma norma constitucional padecerá de vício de inconstitucionalidade material.

Em conclusão: a inconstitucionalidade é verificada quando um ato ou uma norma, ambos expedidos por órgão público, infringem o procedimento que a Constituição estabelece para que seja produzido e/ou é contrário ao conteúdo da Lei Maior, nos dois casos o ato ou norma devem ser declarados inválidos e retirados do ordenamento jurídico.

1.3. Formas de controle de constitucionalidade

Atualmente, existem dois tipos de controle de constitucionalidade, o preventivo e repressivo. O controle preventivo impede que um projeto de lei ingresse no ordenamento jurídico, e o repressivo tem como objetivo a retirada do ordenamento jurídico de ato ou lei que desrespeita a Constituição.

Em sua interessante monografia, Diego Filipe Machado, resume indicados controles, com base nas lições de Paulo Bonavides, da seguinte maneira:

Existem ainda dois tipos de controle, os quais não se misturam com as modalidades formal e material, e que variam conforme o tipo de instituição responsável pelo seu exercício. O primeiro, denominado político, tendo na França seus maiores exemplos, procura dar a um órgão externo aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a incumbência de controlar a emissão de normas viciadas pela inconstitucionalidade. A meta do controle político é, segundo Michel-Henry Fabre, assegurar a repartição constitucional das competências (...).

O segundo tipo de controle é denominado jurisdicional. O exercício da incumbência de controlar a constitucionalidade dos atos normativos, neste caso, é dado a um órgão jurisdicional, em geral, um Tribunal. Este tipo de controle parte do raciocínio preliminar bem exposto pelo

própria natureza, que deixa de ser estritamente jurídica". CUNHA, Diego Filipe. **A natureza do Controle de Constitucionalidade formal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do vício formal de iniciativa e a sanção do Poder Executivo**. Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação – Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2004, pag 15.

juiz Marshall da Suprema Corte norte-americana em sede do caso *Marbury vs. Madison*.²²

O controle preventivo é realizado antes da aprovação da lei, como dito, incide sobre o projeto de lei, podendo ser exercido tanto pelo Poder Legislativo como pelo Executivo.

O Legislativo executa esse controle através das Comissões de Constituição e Justiça existentes em toda Casa Legislativa – art. 58, CF - e o Executivo mediante o veto do Presidente da República ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional – art. 66, § 1º, CF.

Também pode ser feito através do Poder Judiciário, via Mandado de Segurança, impetrado por Parlamentar que tem seu direito líquido e certo de participar de um processo legislativo juridicamente hígido.

O controle repressivo com relação ao órgão controlador pode ser: político, judiciário ou misto.

O Brasil adotou, em regra, o sistema jurisdicional, em que o controle de constitucionalidade é exercido de forma repressiva, ou seja, após a elaboração da lei ou ato normativo, pelos integrantes do poder Judiciário.

A Constituição Federal, excepcionalmente, admite em duas hipóteses que o controle repressivo seja realizado pelo Poder Legislativo. A primeira hipótese refere-se ao decreto legislativo do Congresso Nacional que susta os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar - art. 84, inc. IV, 2ª parte da CF - ou dos limites da delegação legislativa - art. 68, § 2º da CF -, conforme o disposto no artigo 49, inciso V da Lei Maior.

A segunda hipótese são as medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso Nacional por apresentarem vício de constitucionalidade, em virtude de não atenderem aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, de acordo com art. 62, § 5º, CF.

O controle repressivo, feito pelo Poder Judiciário, analisa tanto a ação como a omissão dos demais Poderes, e ainda, pode ser feito através do controle difuso/concreto ou abstrato/concentrado.

²²*Ibidem*, pag 05.

1.3.1. Controle difuso

No controle difuso (também chamado de concreto, indireto da constitucionalidade, via de defesa, de exceção ou aberto) o objeto da ação é a “*apreciação de uma situação jurídica concreta, em que a questão da invalidade da norma é levantada a título de incidente perante qualquer juiz ou Tribunal*”²³.

A principal característica que difere o controle difuso do controle abstrato, que será analisado na sequência, conforme bem pontuado por Diego Filipe Machado “*é a existência de um conflito de interesses, do qual advém a controvérsia constitucional*”, e conclui:

Assim, não temo uma preocupação abstrata com o ordenamento jurídico, mas um real conflito do qual depende a decisão da controvérsia constitucional. Neste modelo, decorrente da argumentação posta por Marshall qualquer juiz pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma.²⁴

Assim, a característica básica desse meio de controle é a via incidental ou de defesa por qualquer das partes: pelo autor pode ser argüida em sede de mandado de segurança, *habeas corpus* ou qualquer outra ação; pelo réu, em sua defesa judicial.

A decisão dessa ação produz efeitos *inter partes* e *ex tunc*, e somente vincula e produz coisa julgada para as partes da relação processual, não se estendendo a terceiros, contra quem continua produzindo seus efeitos normais, isto é, a norma que foi declarada inconstitucional não é retirada do ordenamento jurídico, que produz efeitos a outros.

Por meio de recurso extraordinário a questão poderá chegar ao Supremo Tribunal Federal, que através do controle difuso e de forma incidental, observadas as regras do artigo 97 da Constituição Federal – cláusula de reserva de plenário -, por maioria absoluta do pleno do tribunal, poderá declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato.

Logo após a declaração de inconstitucionalidade da lei, deverá ser feita a comunicação da decisão à autoridade ou órgão interessado, e após o trânsito em julgado, ao Senado Federal, conforme o artigo 52, X da Lei Maior, para que se suspenda, por meio de resolução, os efeitos da referida lei ou ato.

²³ FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. **Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pag. 70.

²⁴ CUNHA, Diego Filipe. **A natureza do Controle de Constitucionalidade formal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do vício formal de iniciativa e a sanção do Poder Executivo**. Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação – Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2004, pag 07.

Esse modelo de controle de constitucionalidade, diferentemente do controle concentrado que teve como um dos seus principais objetivos a uniformização da jurisprudência, pode gerar uma infinidade de decisões diferentes, visto que qualquer juiz pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma. Nos Estados Unidos da América, esse problema é resolvido, por exemplo, com o princípio da *stare decisis*, o qual estabelece que as decisões da Suprema Corte possuem efeitos vinculantes aos demais órgãos do Poder Judiciário, o que leva a uma “*quase uniformização da jurisprudência*”²⁵.

1.3.2. Controle concentrado

O controle concentrado, também conhecido por direto de constitucionalidade em abstrato, consiste na verificação da conformidade ou não das normas jurídicas com a Constituição, independentemente da existência de um caso em concreto, de modo a expurgá-las do ordenamento jurídico caso inconstitucional, como ensina Michel Temer:

No debate posto na ação direta de inconstitucionalidade não há caso concreto a ser solucionado. Almeja-se expurgar do sistema ato normativo que o contrarie, independentemente de interesses pessoais ou materiais. Diferentemente, portanto, da via de exceção, em que a defesa de tais interesses é objeto principal da ação; em razão dessa principalidade é que pode ocorrer a declaração incidental da inconstitucionalidade²⁶.

Pontua-se, dessa maneira, que o controle de constitucionalidade concentrado tem como objetivo a defesa do interesse público, visto que, diferentemente do controle difuso, o autor não alega inconstitucionalidade para o seu interesse, mas sim para a coletividade.

Nesse mesmo sentido, Regina Maria Macedo Nery Ferreira afirma:

Quando a declaração é feita em tese, com efeito *erga omnes*, o que se visa não é mais a garantia dos direitos subjetivos, liberando alguém do cumprimento de uma lei inconstitucional, mas expelir do sistema jurídico a lei ou ato inconstitucional, restabelecendo a harmonia do

²⁵ *Ibidem*, pag 08 e nota de rodapé 09.

²⁶ TEMER, Michel. **Elementos do direito constitucional** – 14. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1992, pag 43

funcionamento do sistema prejudicado pela manutenção de lei inválida frente à Constituição.²⁷

Portanto no controle concentrado o que se busca é a defesa da Constituição e de seus princípios, para sujeitos indeterminados e, na maioria das vezes, de minorias, trazendo um dos pilares democráticos que é o consenso e paz social.

Como bem observado por Carlos Augusto Alcântara Machado fala-se no termo “concentrado”, como uma “*contraposição ao difuso, pois somente um único órgão do Poder Judiciário está autorizado a proceder ao controle. Por esse caminho (via) somente à Suprema Corte (Supremo Tribunal Federal) foi confiada a missão (competência de proteger a Constituição)*”²⁸, colocando assim, indicado órgão em um papel importante no sistema democrático.

Nesses casos de controle concentrado, o Tribunal Constitucional atua como um legislador negativo, cuja função é retirar do ordenamento jurídico normas inválidas, isto é, incompatíveis com a Constituição da República²⁹.

Dessa maneira, conclui-se que a indicada Corte possui papel fundamental para o estabelecimento da democracia em nosso País, razão pelo qual a cada dia ela tem mais evidência e importância no dia-a-dia da população brasileira.

O controle concentrado de constitucionalidade pode ser realizado por meio de cinco ações que estão contempladas no texto constitucional:

- 1) Ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, a);
- 2) Ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a);
- 3) Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º);
- 4) Ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III), e;
- 5) Arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º).

Tendo em vista o tema e a intenção da presente monografia, de estudar os efeitos do controle de constitucionalidade das leis municipais, é que, apenas será descrita e comentada a ADPF – Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

²⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle de constitucionalidade das leis municipais** – 3. Ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pags 154-155

²⁸ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Direito Constitucional** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: IELF, 2005, pag 305.

²⁹ SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional** – São Paulo: Saraiva, 2006, pag 152

CAPÍTULO 2 – A AUTONOMIA MUNICIPAL NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

2.1. Federação

O artigo 1º da Constituição Federal dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Já o artigo 18 apresenta todos os componentes da Federação, indicando as suas características: 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.

Pelo texto normativo destacado, percebe-se que, no plano interno, a relação entre os entes federativos é de horizontalidade, onde cada um é dotado de autonomia, diferentemente do que acontece no plano externo em que a República Federativa do Brasil é dotado de personalidade jurídica de direito internacional e não os demais entes.

Assim, dentro da Federação, não há hierarquia entre os seus componentes, sendo que as suas autonomias se expressam em três níveis, como ensina Carlos Augusto Alcântara Machado:

- a) Autonomia política: capacidade normativa (pode de autolegislação) e capacidade para eleger seus próprios governantes (executivo e legislativo);
- b) Autonomia administrativa: auto-administração (gerência própria de governo e de seus serviços públicos);
- c) Autonomia tributário-financeira: aptidão para instituir e arrecadar seus próprios tributos e aplicar os seus recursos.³⁰

Frisa-se que o termo autonomia, no presente caso, significa que os entes federativos possuem, devido ao texto constitucional, auto-administração, sem interferência dos demais entes, mas sempre dentro dos ditames legais.

³⁰ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Direito Constitucional** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: IELF, 2005, pag Pag 117

No caso brasileiro, é a Constituição Federal quem delimita os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitindo, assim, um convívio harmonioso, uma interdependência construtiva da afirmação e do desenvolvimento nacional.

De forma concisa, os elementos de configuração constitucional dos entes federados podem ser elencados da seguinte forma: 1) Indissolubilidade do vínculo federativo entre a União, os Estados os Municípios e o Distrito Federal (art.1º); 2) Pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18); 3) Faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados, bem como criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município, mediante plebiscito (artigos 18, §§ 3º e 4º); 4) Vedações constitucionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 19, incisos I, II e III); 5) Soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (arts. 21, incisos I, II e 25, 29, 32); 6) Repartição de competências (arts. 21, 22, 23, 24, 30, 32, § 1º); 7) Intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal (art.34); 8) Intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios (art.35); 9) Organização bicameral do Poder Legislativo federal, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão dos representantes do povo e do Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados do Distrito Federal (arts. 44, 45, 46); 10) A igualdade de representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado (art.46); 11) Iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à Constituição (art.60, inciso III); 12) Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de um Supremo Tribunal Federal, para exercer a função de Guarda da Constituição, e do Poder Judiciário nos Estados (art. 92, inciso I, 102, 125); 13) Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins de intervenção federal da União e da intervenção estadual nos Municípios (Constituição – arts. 36, incisos III, 139, inciso IV); 14) Poder e competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno (Constituição, artigos 145, incisos I, II, III, 153, 154,155, 156); 15) Repartição de receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios (Constituição, artigos 157, 158, 159 e 161, inciso II).³¹

³¹ FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2012, pag 233.

Outra característica importante é o fato dos entes se auto organizarem, por meio de Constituições própria, no caso, os Estados-membros com suas Constituições Estaduais e os Municípios com suas Leis Orgânicas.

Dessa feita conclui-se que a Carta Republicana de 1988 cria uma paridade entre os entes federativos, onde há evidente vedação de criar preferencia entres eles.

2.2. A competência legiferante do Município

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município, em verdade, não possuía a autonomia de legislar, elaborar planos políticos, administrativos e financeiros. É certo que o Município se fez presente em todas as demais Constituições brasileiras, mas no diploma atual constitucional assume grande densidade no contexto de Federação.

A inovação que foi trazida pelo texto constitucional vigente aprofundou e ampliou o raio de liberdade municipal no quadro da organização política da Republica Federativa brasileira, fazendo desse ente peça essencial ao sistema federativo.

A inserção do Município na Federação brasileira como uma entidade político-administrativa de terceira dimensão (anteriormente era apenas considerados como entes da Federação União e Estados), também lhe concedeu a auto-organização, conforme o artigo 29 da Lei Maior que determina que o Município seja regido por lei orgânica própria, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, colocando fim as leis de organização municipal elaboradas pelos Estados-membros que traçavam as normas fundamentais de todas as cidades pertencentes à sua unidade territorial.

Dessa maneira, dentro dos limites estabelecidos pela Carta da República e pela Constituição do Estado-membro, infere-se que o constituinte reconhece que os Municípios são entes federados criados dentro do Estado-membro da Federação, devendo pautar sua atuação na obediência aos ditames normativos superiores (Federação e Estados-membros), mas ainda dotado de autonomia política e com competências próprias³².

³² É interessante pontuar que, em que pese a maioria da doutrina brasileira afirmar que, conforme o exposto anteriormente, os Municípios são componentes da Federação, alguns autores, tais como o renomado José Afonso da Silva, discorda dessa idéia. Isso porque, para o autor, não existem federações de municípios e sim de Estados, sendo que são esses essenciais para o conceito de federação, e continua:

“Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe

Portanto, considerando que a legislação municipal tem o dever de observar ambas as Cartas acima mencionadas, é que se verifica que suas normas estejam passíveis de análise de inconstitucionalidade.

Como bem observado Patrícia Teixeira de Rezende Flores, a legislação municipal “*deve observar o duplo ordenamento – da Federação e dos Estados-membros – podendo haver, portanto, inconstitucionalidade de ato ou normal municipal diante da Constituição Federal e em face da Constituição Estadual*”³³.

Daí então a necessidade de haverem mecanismos efetivos de controle de constitucionalidade das leis municipais, pois a demora na declaração de inconstitucionalidade de tais atos municipais, podem vir a ocasionar prejuízos ao poder público e/ou particulares, não justificando, como bem observado por Fernando Luiz Ximenes Rocha, “*aguardar-se a concreção desses danos, para só então declarar-se a dita inconstitucionalidade*”³⁴.

Desse modo, a atual Constituição Federal ampliou a autonomia municipal nos seguintes aspectos: político, administrativo e financeiro. Portanto, os Municípios receberam o reconhecimento constitucional de sua autonomia e capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica, se sua capacidade de autogoverno, autolegislação e auto administração, entretanto, tais competências devem pautar-se nos ditames da Constituição Federal e do seu respectivo Estado-membro.

em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. (...) Outro aspecto que mostra que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados acha-se no fato de que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal (...), e dependerão de plebiscito (...) e das populações diretamente interessadas”. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** – 34 ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2011, pag.475

³³FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. **Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pag 94

³⁴ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Controle de constitucionalidade de leis municipais** – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003, pag. 100

CAPÍTULO 3 – OS CONTROLES DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1. O controle abstrato das leis municipais pelo Supremo Tribunal Federal

Tendo em vista o objetivo da presente monografia, a questão do controle abstrato das leis municipais foi restringida a apenas a análise da ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tendo em vista que essa é a única ação do controle concentrado em que é possível suscitar controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo municipal, inclusive anteriores à Constituição.

A ADPF está prevista no texto constitucional no artigo 102, §1º que diz:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”

A sua Lei regulamentadora nº 9.882/99 criou regras para o seu processo e julgamento, sendo apenas três hipóteses de cabimento da ação, sendo elas: evitar lesão a preceito fundamental de ato do poder público; reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, e relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.

A ADPF tem caráter subsidiário, ou seja, só é possível fazer o seu uso quando não há qualquer outro meio eficaz de controle abstrato de constitucionalidade, assim, o juízo de subsidiariedade tem de ser levado em conta, principalmente, tendo em vista os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional, ou; não ser verificado a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, e geral e imediata, como corre nos casos relativos de direito municipal.

Nesse sentido, afirma Gilmar Ferreira Mendes:

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de

inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, e geral e imediata, há de entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o que ocorre, fundamentalmente, nos casos relativos ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

Também é possível que se apresente arguição de descumprimento com pretensão de ver declarada a constitucionalidade de lei estadual ou municipal que tenha sua legitimidade questionada nas instâncias inferiores. Tendo em vista o objeto restrito da ação declaratória de constitucionalidade, não há cogitar aqui de meio eficaz para solver, de forma ampla, geral e imediata, eventual controvérsia instaurada.³⁵

Assim, a arguição vem somar aos demais mecanismos assecuratórios do princípio da supremacia constitucional, com a particularidade de tutelar com especificidade a supremacia dos preceitos fundamentais da Carta Magna³⁶.

³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999** – 2. Ed. – São Paulo; Saraiva, 2011, pag. 183

³⁶ Em sua interessante monografia, Luciano Batista de Oliveira, sob a orientação do Professor Dimitri Dimoulis, traz através de análise dos acórdãos proferidos nas ADPFs os diversos significados de “preceito fundamental”, sendo eles: “a) *Interpretação Ampla: preceito fundamental é todo princípio, ou regra constitucional com caráter de essencialidade na Constituição;* b) *Interpretação Amplíssima: preceitos fundamentais são os princípios e regras constitucionais com conotação de essencialidade e outros dispositivos que estejam estritamente interligados a eles;* c) *Interpretação Restritiva: preceitos fundamentais são apenas regras constitucionais fundamentais à Constituição;* e, d) *Interpretação Casuística: os preceitos fundamentais são aferidos somente caso a caso. Não existe a adoção de um conceito ou entendimento doutrinário a priori.*” OLIVEIRA, Luciano Batista de. **Exame empírico da caracterização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pelo Supremo Tribunal Federal**. Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação – Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2008, pag 43.

Os legitimados ativos para propor a argüição estão elencados no artigo 2º, inciso I da Lei nº. 9.882/99, e são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa de Assembléia Legislativa, Governador de Estado, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Tratando da medida liminar em ADPF, a lei permite, pelo artigo 5º, §3º, que ela seja concedida para determinar a juízes e tribunais que suspendam o andamento de processos ou ainda os efeitos de decisões judiciais ou de quaisquer outras medidas relacionadas ao preceito fundamental em questão, contanto que não tenha se constituído a coisa julgada.

Conforme observa o Ministro Gilmar Mendes, a liminar concedida pelo STF é um poder cautelar expressivo concedido ao Tribunal “*destinado a impedir a consolidação de situações contra a possível decisão definitiva que venha a ser tomada.*”³⁷

Nesse sentido, indica-se a concessão de liminar nos autos da APF 130, de Relatoria do Ministro Carlos Britto:

“Valho-me, pois, do §3º do art. 5º da Lei n. 9.882/99 para, sem tardança, deferir parcialmente a liminar requestada oara efeito de determinar que juízes e tribunais suspendam o andamento de processos e os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que versem sobre os seguintes dispositivos da Lei n. 5.250/67: a) a parte inicial do §2º do art. 1º (...); b) o §2º; c) a íntegra dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 20, 21, 22, 23, 51 e 52; d) a parte final do art. 56 (...) e) os §§ 3º e 6º do art. 57; f) os §§ 1º e 2º do art. 60; g) a íntegra dos arts. 61, 62, 63, 64 e 65. Decisão que tomo ad referendm do Plenário do STF.”

A decisão na ADPF poderá ter efeitos *erga omnes*, efeito vinculante e efeito *ex tunc* ou efeito *ex nunc*.. De forma semelhante à Lei nº 9.868/99, traz novidade em relação aos efeitos do controle de constitucionalidade, ao criar o que se denomina de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, o que possibilita que o Supremo Tribunal Federal limite temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999** – 2. Ed.. – São Paulo; Saraiva, 2011, pag. 194

Nos casos que tratam sobre direito municipal, como ensina Gilmar Ferreira Mendes, a questão do efeito vinculante é mais evidente, pois nos casos relevantes bastará que o STF decida uma questão-padrão para que os efeitos sejam irradiados aos demais municípios:

Ao contrário do imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios.

Nos casos relevantes, bastará que decisão uma questão-padrão com força vinculante,

Se entendêssemos que o efeito vinculante abrangeria também os fundamentos determinantes da decisão em relação ao Poder Legislativo, poderíamos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município “A”, mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada.

Em outras palavras, se o STF afirmar, em um processo de arguição de descumprimento, que a Lei n. “X”, do Município de São Paulo, que prevê a instituição do IPTU, é inconstitucional, essa decisão terá efeito não apenas em relação a esse texto normativo, mas também em relação aos textos normativos de teor idêntico editados por todos os demais entes comunais.³⁸

Nesse mesmo sentido afirma Regina Maria Macedo Nery Ferrari citando Clèmerson Merlin Clève:

“(...) o efeito mais importante da adoção da força vinculante é o que permite obstar a sua reedição, “ou seja, a repetição de seu conteúdo em outro diploma legal”, pois “tanto a coisa julgada quanto a força de lei com eficácia erga omnes não lograriam evitar esse fato”, acarretando, por consequência, a impossibilidade de aplicação da lei de igual conteúdo em outro Estado. Consequentemente, quando se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Equivale dizer que existe a impossibilidade de aplicação de atos do Poder Público de igual conteúdo, também, por exemplo, na esfera dos

³⁸ *Ibidem*, pags. 130/131.

demais municípios que não participaram e nem deram origem à ação; Isto é, a decisão “alcança os atos normativos de igual conteúdo daquele que deu origem a ela, mas não foi seu objeto, para o fim de, independentemente de nova ação, serem tidos como inconstitucionais.”³⁹ e ⁴⁰

³⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade** – 5. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pag 487.

⁴⁰ Os professores Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e Rodrigo Pieroni Fernandes, acreditam que o efeito vinculante concedida a sentença da arguição de descumprimento de prefeito fundamental pela lei é inconstitucional, pois viola o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e do princípio da separação dos poderes e elimina a potencialidade do controle difuso: “*Maria Helena Diniz leciona que no Brasil “o juiz não tem o poder de legislar”, assim o Supremo Tribunal Federal ao proferir decisões vinculantes estará “usurpando funções do Poder Legislativo e retirando dos juízes a liberdade de apreciação do caso sub judice e o uso do livre-convencimento. Os magistrados perderiam a independência para decidir, tão necessária para garantir os direitos dos jurisdicionados, como diz Rui Barbosa, pois passariam a cumprir normas ditadas pelos Tribunais Superiores”, e conclui que admitir o efeito vinculante significa “comprometer os princípios da independência dos três poderes, do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal, da inafastabilidade do controle jurisdicional, da ampla defesa etc.*

Há violação ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional porque “embora o particular possa dirigir ao Judiciário pretensão de reparação de ofensa a direito seu, na prática isto não ocorre, porque o Judiciário só pode aplicar ao caso concreto o que restou decidido pelo STF”. A possibilidade de adoção da tese suscitada pelo particular é nenhuma, já que há o efeito vinculante da decisão do Pretório Excelso, restando abolida por via oblíqua ou indireta o próprio direito de ação .

O princípio do juiz natural foi violado, eis que foi subtraída da competência dos juízes e Tribunais o exercício do controle difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos, cuja compatibilidade já foi apreciada pelo Pretório Excelso em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Mister se faz ressaltar que há violação ao princípio do juiz natural, pois a própria Constituição prevê a competência dos julgadores exercerem o controle difuso de constitucionalidade, sem qualquer restrição feita pelo poder constituinte originário.

A independência dos magistrados restou violada com a previsão do efeito vinculante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal. Todos os juízes e Tribunais estarão compelidos, em face do citado efeito, “a emprestar, com automaticidade imprópria ao ofício judicante, ou seja, sem a realização de um julgamento livre e, portanto, norteado pela prova dos autos e convencimento formado, solução idêntica às lides”.

Apresentam-se como inconstitucionais os citados dispositivos legais, por violação à independência judicial, que encontra previsão implícita na Constituição Federal. (...)

Em síntese, o efeito vinculante no controle concentrado praticamente elimina a potencialidade de controle difuso de constitucionalidade da norma apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, caracterizando-se como manifestamente inconstitucional. (...)

Somente o poder constituinte originário é que poderia prever o efeito vinculante no controle concentrado, já que há incompatibilidade com as cláusulas pétreas, inclusive com a garantia do controle concentrado de constitucionalidade, verdadeira garantia individual.

A separação de poderes, como é cediço, constitui cláusula pétrea, fazendo parte do núcleo imodificável, intangível da Constituição Federal. A finalidade da previsão da separação de poderes foi evitar o arbítrio e garantir a liberdade do cidadão⁸⁷, com a previsão da reciprocidade de controle, exercitado inclusive pelos juízes e Tribunais.

Não se pode admitir que as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas em ação direta, ação declaratória e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, vinculem todos os poderes e órgãos públicos, nos termos da legislação vigente. Impende lembrar que tais decisões são irrecorríveis e não são passíveis de ação rescisória, são eternas. Característica que nem a lei possui.

A previsão legal do efeito vinculante viola o princípio da separação de poderes, já que impossibilita qualquer controle, mesmo o interno, pelo próprio Tribunal Constitucional⁸⁸ que não terá possibilidade de rever seu entendimento já externado em qualquer das ações acima citadas. Ademais, nem o legislativo, nem o executivo poderão editar, no futuro, lei ou ato normativo com fundamentos ou motivos determinantes idênticos ou semelhantes ao ato que foi anteriormente declarado inconstitucional em sede de controle concentrado de

Entretanto, deve-se registrar que a lei que disciplinou a ADPF, em que pese a ter beneficiando com os efeitos vinculantes e eficácia contra todos, não previu expressamente, como fez com a ação direta de inconstitucionalidade (Lei nº 9868/99, artigo 28, parágrafo único), a interpretação conforme a Constituição e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto⁴¹.

Até o presente momento, nenhuma das ADPFs propostas contra leis municipais e que foram julgadas teve análise de mérito, de forma que as considerações apontadas anteriormente não podem ser corroboradas de forma empírica.

Assim, conclui-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental pode discutir a aplicabilidade de uma norma municipal, sendo que, diferentemente do que ocorre no controle difuso, os efeitos de sua decisão propagam-se, em teoria, aos demais municípios, sendo que aqueles que possuírem legislação contrária ao entendimento proferido em sede de ADPF também deverá ter a aplicabilidade normativa suspensa.

Frente aos efeitos concedidos ao controle abstrato de constitucionalidade, é primordial que o Supremo Tribunal Federal, principalmente nos casos municipais, nos quais as chances de existirem leis com matérias semelhantes vigentes são maiores, sejam rapidamente analisadas e julgadas, a fim de dirimir possíveis discussões jurídicas nos Tribunais inferiores ou até mesmo entraves administrativos.

3.2. O controle difuso das leis municipais pelo Supremo Tribunal Federal

Conforme o apresentado no Capítulo 1 desta Monografia, o controle difuso possibilita a qualquer órgão julgador, desde o juiz de primeira instância até a Corte Superior, analisar e declarar determinada lei inconstitucional.

constitucionalidade, afigurando-se tal restrição como inconstitucional por violação ao princípio da separação de poderes, já que tal limitação somente poderia ser imposta pelo poder constituinte originário. Tampouco os juízes ou Tribunais poderão decidir contrariamente ao que foi decidido pelo Pretório Excelso nas ações acima.” (...)

O professor Zeno Veloso salienta que as decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, “adquiriram status de fontes do direito”. “A norma cuja inconstitucionalidade foi declarada não pode ser mais aplicada. Nem se pode questionar a validade da que teve reconhecida sua constitucionalidade”.

Entendemos que o efeito vinculante restringe demasiadamente a liberdade do operador do direito ao eliminar a possibilidade de interpretação da norma jurídica.” FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alvas & FERNANDES, Rodrigo Pieroni. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental e a manipulação dos efeitos de sua decisão**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 12, março, 2002. Disponível na Internet: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 30/01/2014.

⁴¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade** – 5. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pag. 499, nota de rodapé 106.

As principais diferenças entre esse controle e o abstrato são as partes envolvidas nas ações os seus efeitos. No controle difuso, diferentemente do concentrado, qualquer pessoa pode pleitear a declaração de inconstitucionalidade, entretanto, os efeitos da declaração apenas fará efeito entre as partes envolvidas na lide.

O principal objetivo da dissertação é, além de analisar os já conhecidos efeitos dos controles de constitucionalidade no Brasil, principalmente, trazer para discussão algumas fundamentações para justificar a ampliação dos efeitos do controle difuso de constitucionalidade.

Dessa maneira, o intuito deste subcapítulo é também abordar questões que podem servir como fundamentação para a extensão dos efeitos das decisões do controle difuso de constitucionalidade, de modo que pode vir auxiliar em problemas já conhecidos do Poder Judiciário, tais como decisões reiteradas e lentidão.

Ressalta-se que a abordagem não será exaustiva, e nem tem essa pretensão, mas sim mostrar a importância da discussão.

Assim, nesta parte, em específico, será deixada a abordagem puramente teórica, como ocorreu até o presente momento, e serão analisados, através da doutrina, legislação e jurisprudência do Supremo, meios de ampliar os efeitos das declarações de inconstitucionalidade, principalmente das leis municipais, nos Recursos Extraordinários.

3.2.1. A problemática do artigo 52, inciso X da Constituição Federal e o papel do Senado Federal no controle difuso

Antes de mais nada, é preciso trazer a tona a discussão que já está ocorrendo na Corte Suprema sobre a possibilidade da ampliação dos efeitos das suas decisões em sede de controle difuso. Essa questão é, sem dúvida, uma das mais importantes do controle de constitucionalidade, ainda em debate no indicado Tribunal.

Como foi suscitado anteriormente, a regra do controle difuso é produzir efeitos apenas entre as partes, até que o Senado Federal suspenda a sua execução, conforme preleciona o artigo 52, inciso X da Constituição Federal⁴².

O Ministro Gilmar Mendes ensina que, esse ato do Senado trata-se de ato político, que concede efeito *erga omnes* das decisões da Suprema Corte nos casos concretos:

⁴² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

O Senado Federal não revoga o ato declarado inconstitucional, até porque lhe falece competências para tanto. Cuida-se de ato político que empresta eficácia *erga omnes* à decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em caso concreto. Não obriga o Senado Federal expedir o ato de suspensão, não configurando eventual omissão qualquer infração a princípio de ordem constitucional. Não pode a Alta Casa do Congresso, todavia, restringir ou ampliar a extensão do julgado proferido pela Excelsa Corte.^{43 e 44}

A grande problemática da ampliação dos efeitos das ações de controle de constitucionalidade incidental se dá essencialmente nesse ponto, no Senado Federal, pois uma vez que ele deixa de suspender a execução das leis declaradas inconstitucionais, estas continuam a serem aplicadas nos demais tribunais, o que acarreta a multiplicação de recursos extraordinários que versam sobre o mesmo tema.

Em verdade, verifica-se que a atribuição conferida ao Senado obedece a critérios de conveniência e oportunidade, mas é meramente formal, onde apenas são examinados os pressupostos constitucionais para a declaração de inconstitucionalidade; não há prazo para manifestação e nem sanção caso não o faça.

A norma constitucional em questão é originária da Carta de 1934, quando só havia o controle incidental, de acordo com Manoel Carlos de Almeida Neto, citando Gilmar Ferreira Mendes e Lúcio Bittencourt, o instituto da suspensão pelo Senado “*assenta-se hoje em razão da índole exclusivamente histórica, capaz de autorizar uma mutação constitucional no art. 52, X, da Constituição. (...) a finalidade da decisão do Senado era ‘apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento dos cidadãos’*”⁴⁵.

Conforme apresentou Zeno Veloso em seu artigo intitulado “Senado precisa ser retirado do controle difuso de constitucionalidade”, de 2004, apesar ter um papel importante

⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, pag. 1029 *apud* ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. O novo controle de constitucionalidade Municipal- Rio de Janeiro: Forense, 2010, pag. 99.

⁴⁴ Nesse sentido, confira-se trecho de voto do Ministro Victor Nunes Leal, no MS nº 16.512 que afirmou: “(...) o Senado terá seu próprio critério de conveniência e oportunidade para praticar o ato de suspensão. Se uma questão foi aqui decidida por maioria escassa e novos Ministros são nomeados, como há pouco aconteceu, é de todo razoável que o Senado aguarde novo pronunciamento antes de suspender a lei. Mesmo porque não há sanção específica nem prazo certo para o Senado de manifestar”.

⁴⁵ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **O novo controle de constitucionalidade Municipal**- Rio de Janeiro: Forense, 2010, pag. 105.

na ampliação dos efeitos das ações de controle de constitucionalidade, a própria casa não dá a importância devida à sua competência:

No livro *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade (...)* apresentei o levantamento feito no banco de dados da Consultoria Legislativa do Senado Federal, em que foi verificado que, até o dia 28 de outubro de 1997, estavam pendentes 69 processos remetidos pelo STF, para efeito de suspensão de normas declaradas inconstitucionais, alguns da década de 70 do século passado, outros da década de 80, e os restantes, mais recentes.

(...)

Fui em busca de informações mais recentes e verifiquei que em 18 de novembro de 2004 estavam pendentes na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal 129 processos, enviados pelo STF, para efeito de suspensão da execução de leis que o Excelso Pretório, por decisão definitiva, declarou inconstitucionais.⁴⁶

Chegam a mesma conclusão, Elsa Maria Lopes Seco Ferreira Pepino e Geovany Cardoso Jevaux, em seu interessante e esclarecedor artigo, que investigou a participação do Senado Federal no controle incidental de constitucionalidade, onde concluíram que no aspecto quantitativo a atuação do Senado deixa a desejar, pois se verificou que as resoluções são raras, sendo que muitas das matérias se tornam superadas ao longo do tempo, uma das razões que tornam o atual sistema ineficaz:

1. O art. 52, X da CF continua a ser observado pelo STF, que a cada pronúncia de inconstitucionalidade proclamada em controle concreto comunica ao Senado Federal a decisão e o seu conteúdo.

Tal comunicação é imediata, com pequena variação de tempo que, nos últimos anos, tem sofrido gradual redução do tempo gasto para a sua efetivação.

2. A quantidade de ofícios remetidos anualmente ao Senado não é grande (em média 16 por ano) e apresenta uma certa regularidade, mas os processos se acumulam dentro do Senado, ficando longo tempo à

⁴⁶ VELOSO, Zeno. **Senado precisa ser retirado do controle difuso de constitucionalidade**. Cadernos de Direito, Brasil, 5, nov. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/673>. Acesso em: 26/01/2014.

espera de uma solução que, quando chega, nem sempre tem a utilidade desejada.

3. Em termos quantitativos, é muito pequena a participação efetiva do Senado no controle incidental de constitucionalidade. As resoluções são raras e o arquivamento é ditado, em regra, pela prejudicialidade da matéria, quer porque já existe resolução a respeito (o que revela a multiplicidade de processos como o mesmo objeto), quer porque a matéria ficou superada. Não se verificam verdadeiros juízos de conveniência e oportunidade em que o Senado resolve não suspender a execução (nenhum dos processos analisados teve esse fim), apesar de prevalecer esse entendimento e de existir precedente nesse sentido.

4. Qualitativamente, nota-se que o conteúdo das resoluções do Senado coincide com as decisões do STF, demonstrando que o Senado não entra no mérito da inconstitucionalidade, e que as resoluções têm por objeto espécies normativas de diversas naturezas, o que atesta a atuação do Senado como órgão nacional.

5. Mesmo quando promulgada a resolução suspensiva, inexistente mecanismo de controle que neutralize a tramitação do processo, evitando despesas e perda de tempo.

6. Revela-se inconveniente a manutenção do instituto na ordem jurídica, pela sua incapacidade de produzir os efeitos almejados, devido ao fato de que se trata de uma atividade absolutamente discricionária e também à inexistência de prazo para a manifestação e à ausência de qualquer tipo de sanção para os casos de omissão.

7. Na verdade, a sensação que fica, após a realização da pesquisa, é que, ao participar do controle difuso de constitucionalidade, o Senado Federal parece cumprir, sem muito apreço, mera determinação constitucional, sem atentar para a relevância do papel que lhe foi confiado desde 1934, o de suspender a eficácia da norma julgada inconstitucional, estendendo a todos a eficácia de uma decisão judicial que, de outro modo, só produz efeitos *inter partes*.

8. Sem a atuação do Senado, a norma jurídica continua atuante e eficaz, afetando de forma direta e pessoal a esfera jurídica de indivíduos específicos, que, para se livrarem dos seus efeitos, são

forçados a recorrer ao Judiciário. Ao mesmo tempo, onera toda a comunidade e o próprio Estado, quando, podendo evitar, nada faz para impedir a repetição de um número considerável de ações com iguais objetivos e finalidades, cujo custo final é arcado por toda a sociedade, que, por meio de tributos, custeia a máquina estatal. Além disso, emperra a máquina estatal violando, até mesmo, o princípio constitucional

da eficiência dos serviços públicos.

9. Portanto, o instituto da suspensão da execução de lei inconstitucional pelo Senado mostra-se incapaz de prevenir a multiplicidade de demandas e recursos e a existência de decisões conflitantes.

10. Por outro lado, a existência de controle concentrado e os *efeitos erga omnes* e vinculantes das suas decisões, bem como a recente instituição da súmula vinculante, demonstram que os motivos que levaram à instituição do instituto da suspensão da execução da lei inconstitucional pelo Senado não prevalecem mais, exigindo que se avalie a sua efetividade e se repense a sua presença na ordem constitucional.

11. Em suma, a regra contida no art. 52, X da Constituição Federal revela-se carente de efetividade, precisando ser repensada e substituída por mecanismos capazes de solucionar, com rapidez e diligência, o problema da eficácia *erga omnes* do controle difuso de constitucionalidade, de modo que esse democrático meio de acesso à Constituição assumam a importância que deve ter.⁴⁷

Ante ao apresentado, fica evidente a ausência de efetividade da atuação no Senado Federal como órgão que integra o processo jurisdicional de controle de inconstitucionalidade das leis; além da evidente ausência de interesse sobre o assunto, o Senado pode ser indicado como um dos responsáveis pelo aumento de processos repetitivos que poderiam ter deixado

⁴⁷ PEPINO, Elsa Maria Lopes Seco Ferreira; JEVEAUX, Geovany Cardoso. **Suspensão, pelo Senado, de Leis proclamadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal**. Depoimentos: Revista de Direito das Faculdades de Vitória, n. 10, jan./dez., 2006, pags. 73/114. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n10/revista.pdf>, Acesso em 26/01/2014.

de sobrecarregar o Poder Judiciário caso tivesse expedido uma Resolução que confirme o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

É essencial que os membros do Poder Legislativo, e do próprio Poder Judiciário, tenham consciência que atualmente a sociedade demanda uma maior efetividade e unicidade nas decisões e entendimentos judiciais. E não apenas isso, é ilógico o nosso País possuir uma Corte Constitucional, que é a responsável pela aplicabilidade e efetividade da Constituição Federal, ter de se submeter a um órgão eminentemente político, o Senado Federal, para que a sua decisão tenha eficácia plena e atinja a todos os interessados.

O artigo 52, inciso X, da Carta da República traz um paradoxo entre os Poderes Judiciário e Legislativo, onde, diferentemente da ideia pelo qual foi criado em 1934, não contempla e não respeita o princípio federativo, assim como não auxilia ou não soluciona o problema da efetividade das decisões do controle de constitucionalidade incidental, pois devido a clara morosidade do processo dentro da Casa Legislativa traz um aumento dos processos e de decisões divergentes por todos os Tribunais.

Não obstante, tal instituto como é interpretado e praticado no Brasil não traz qualquer semelhança com a teoria de nulidade da lei inconstitucional, como bem observado pelo Ministro Gilmar Mendes que cita Lúcio Bittencourt na Reclamação nº 4.335-5:

Ainda que se aceite, em princípio, que a suspensão da execução da lei pelo Senado retira a lei do ordenamento jurídico com eficácia *ex tunc*, esse instituto, tal como foi interpretado e praticado, entre nós, configura antes a negação do que a afirmação da teoria da nulidade da lei inconstitucional. A não-aplicação geral da lei depende exclusivamente da vontade de um órgão eminentemente político e não dos órgãos judiciais incumbidos da aplicação cotidiana do direito. Tal fato reforça a ideia de que, embora tecêssemos loas à teoria da nulidade da lei inconstitucional, consolidávamos institutos que iam de encontro à sua implementação.

Assinala-se que se a doutrina e a jurisprudência entendiam que a lei inconstitucional era *ipso jure nulla*, deveriam ter defendido, de forma coerente, que o ato de suspensão a ser praticado pelo Senado destinava-se exclusivamente a conferir publicidade à decisão do STF.

Essa foi a posição sustentada, isoladamente, por Lúcio Bittencourt:

‘Se o senado não agir, nem por isso ficará afetada a eficácia da decisão, a qual continuará a produzir todos os seus efeitos regulares

que, de fato, independem de qualquer dos poderes. O objetivo do art. 45, IV da Constituição – a referência é ao texto de 1967 – é apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos. Dizer que o Senado ‘suspende a execução’ da lei inconstitucional é, positivamente, impropriedade técnica, uma vez que o ato, sendo ‘inexistente’ ou ‘ineficaz’, não pode ter suspensa a sua execução’.

Tal concepção afigurava-se absolutamente coerente com o fundamento da nulidade da lei inconstitucional. Uma orientação dogmática minimamente consistente haveria de encaminhar-se nesse sentido, até porque a atribuição de funções substantivas ao Senado Federal era a própria negação da ideia de nulidade da lei devidamente declarada pelo órgão máximo do Poder Judiciário.

Por meio da análise, é cristalino que toda a problemática que existe quanto a efetividade das decisões dos recursos extraordinários não será resolvida como a legislação constitucional estabelece, de fora do Poder Judiciário, mas sim de dentro, através da possibilidade de ele mesmo verificar se é ou não o caso de ampliar e/ou modular as suas decisões, e para tanto é preciso que sejam analisados, além do exame constitucional, de todo o procedimento do recurso extraordinário quais são as justificativas e razões para que isso ocorra.

3.2.2. A análise de admissibilidade do recurso extraordinário

Esse recurso, como a maioria dos demais, é interposto com duas petições distintas, a de interposição e as razões do recurso, deve expor os fatos e o direito, demonstração do seu cabimento e as razões do pedido de reforma da decisão recorrida.

No que concerne ao recurso extraordinário, este possui requisitos de admissibilidade específicos de cabimento. A principal diferença entre ele e os recursos ordinários é que a previsão destes se encontra no Código de Processo Civil ou nas legislações ordinárias, enquanto o daquele, está no texto constitucional, no artigo 102, inciso III, onde é descrito de forma taxativa as hipóteses de recorribilidade:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.”

A professora Teresa Arruda Alvim Wambier observa que o juízo de admissibilidade, elaborada pelo Tribunal recorrido, é uma decisão exauriente, cujo objetivo é o mérito do recurso, se houve ou não violação à Constituição Federal, por exemplo:

Para nós, o juízo de admissibilidade negativo de um recurso de fundamentação vinculado no sentido, em que se afirma não haver ofensa à lei, é decisão baseada em certeza, em cognição exauriente pela obviedade da situação configurada no caso concreto, cujo objeto, indubitavelmente, é o mérito do recurso. É uma decisão em que se declara a integral inviabilidade do recurso interposto, porque, v.g., se tenha apontado na petição de interposição ofensa a direito municipal.⁴⁸

Esse entendimento já foi utilizado, por analogia, pelo Superior Tribunal de Justiça, ao afirmar que é possível à Corte de origem, em juízo de admissibilidade, apreciar o mérito do recurso especial⁴⁹.

Em uma análise sucinta, essa vertente doutrinária e jurisprudencial entende que o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário nos Tribunais de origem tem maior amplitude, podendo ser examinado tudo o que esteja contido no arrazoado, de forma a analisar o cabimento desse recurso, o que, pode adentrar nas questões de mérito.

Há, porém, entendimento, como de José Carlos Barbosa Moreira, o qual como pesquisadora compartilho, que há uma distinção entre juízo de admissibilidade e análise de

⁴⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Recurso especial, extraordinário e ação rescisória** – 2. ed. reform. e atual. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pags 248/249

⁴⁹ Agravo nº 768888, Rel. Min. Laurita Vaz, Dje 04/12/2006.

mérito, sendo o primeiro como exame de mérito e o segundo como o conhecimento do recurso pelo Supremo Tribunal Federal e seu deslinde:

Não compete ao presidente ou ao vice-presidente examinar o mérito do recurso extraordinário ou especial, nem lhe é lícito indeferi-lo por entender que o recorrente não tem razão: estaria, ao fazê-lo, usurpando a competência do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. Toca-lhe, porém, apreciar todos os aspectos da admissibilidade do recurso. Se o recurso é denegado, pode o recorrente agravar de instrumento (...). Se admitido, o pronunciamento, irrevogável (...), não é vinculativo para o tribunal *ad quem*, que ficará livre de conhecer ou não, oportunamente, do extraordinário ou do especial, inclusive acolhendo alguma alegação de inadmissibilidade porventura formulada na resposta do recorrido e desprezada no órgão *a quo*⁵⁰.

Nesse mesmo sentido, Nery & Nery afirma que ao Tribunal recorrido cabe tão somente analisar se estão presentes os requisitos formais do Recurso Extraordinário, assim, a efetiva violação à Carta Constitucional é mérito do recurso, cuja competência é do Supremo Tribunal Federal⁵¹.

Em que pesem as divergências sobre a admissibilidade do Recurso Extraordinário, a qual não temos a pretensão de adentrar tendo em vista o foco do presente trabalho, é interessante observar que o juízo de admissibilidade, mais especificamente esse fracionamento que foi estipulado pela lei processual, tem como um dos seus principais objetivos “filtrar” o volume dos recursos que chegam ao Supremo Tribunal Federal⁵².

A problemática da criação desse filtro é a contensão de diversos temas que são importantes para alguns grupos, e seja por questão financeira ou até mesmo por erro do casuístico, o Recurso Extraordinário deixa de ser analisado pela Corte Suprema.

Outrossim, é necessário ressaltar que a prática mostra que, em tribunais como do Estado de São Paulo, o comum é “barrar” o recurso, chegando ao ponto de as decisões de

⁵⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**, vol. V – 15. Ed. – São Paulo: Forense, pag. 609.

⁵¹ NERY JR., Nelson. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante** – 10. Ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, nota 4 ao §1º do art. 542 do Código de Processo Civil.

⁵² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial** – 11. Ed. rev., atual. E ampl. de acordo com as lei 11.417/2006, 11.418/2006, 11.672/2008 e emendas regimentais do STF e do STJ – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pag. 163.

denegação serem iguais para diferentes casos e temas, de modo que a grande maioria dos recursos paulistas apenas chegam ao STF por meio de agravo (art. 544 do CPC).

Apesar de toda a problemática processual, foi preciso suscitar esse tema para, ao menos, instigar o leitor sobre a importância da análise da admissibilidade do recurso extraordinário nos Tribunais de origem, pois são os primeiros a averiguar se os requisitos para a sua interposição foram observados e muitas vezes resvalam na questão de mérito recursal.

Portanto, o fato de um recurso extraordinário ser admitido pelo Tribunal de origem, por ter verificado alguma violação constitucional, principalmente de uma lei municipal, é de se considerar que a decisão que será dada pelo Supremo Tribunal Federal irá, no mínimo, atingir um grupo de pessoas interessadas, ou até mesmo o Erário municipal.

Destarte, é de se imaginar que o tema que chega para a análise da Corte passa por todo o trâmite processual, e quando admitido o recurso, é de se esperar que as partes, muitas vezes, não são as únicas que estão discutindo sobre a questão, assim, acredita-se que seja importante aos Ministros levarem essa fato em consideração para iniciarem o debate da ampliação dos efeitos do recurso extraordinário.

3.2.2.3. Repercussão geral do recurso extraordinário

Na mesma esteira que o exposto anteriormente – ausência da devida importância ao procedimento processual na decisão dos efeitos da decisão de mérito –, de forma mais acentuada, é o instituto da repercussão geral que foi criado recentemente (em comparação a lei processual).

Em 2006, através da Lei nº 11.418, foi incluído no atual Código de Processo Civil a necessidade de demonstrar que a questão trazida no recurso extraordinário tem repercussão geral. Essa medida também teve claro intuito de diminuir a quantidade de processos que são analisados pelo Supremo Tribunal Federal, mas principalmente de “filtrar” as matérias discutidas, de forma que, apenas aquelas consideradas relevantes para a sociedade são efetivamente julgadas, as demais indeferidas.

O instituto está incluso entre os pressupostos de admissibilidade dos recursos extraordinários⁵³, regulada mediante alterações no Código de Processo Civil⁵⁴ e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal⁵⁵.

⁵³ Art. 102, §3º da CF

⁵⁴ Arts. 543-A e 543-B do CPC

⁵⁵ Arts. 13, 324, 322-A e 328-A do RISTF

A finalidade da repercussão geral é delimitar a competência do Supremo Tribunal Federal na apreciação do recurso extraordinário de forma a assumir verdadeiramente o papel de Corte Constitucional, assim, indicado Tribunal, após o advento da Emenda Constitucional 45, apenas aprecia questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica que transcendam os interesses subjetivos da causa e uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o Tribunal decida diversos casos idênticos sobre a mesma questão.

Um recurso extraordinário torna-se relevante, ou com uma questão relevante, quando a decisão recorrida transcende o interesse das partes, projetando o entendimento e inteligência da norma constitucional para toda a sociedade.

Bruno Dantas, em sua obra sobre o tema, afirma que a repercussão geral “*se refere à necessidade de que as questões constitucionais impugnadas pelo RE tenham a qualidade de fazer com que parcela representativa de um determinado grupo de pessoa experimente, indiretamente, sua influência*”⁵⁶.

Essa afirmação veio de uma interessante análise elaborada pelo autor acerca das dimensões da repercussão geral que o intérprete deverá estar atento, que ele chamou de dimensões subjetiva e objetiva.

A dimensão objetiva é aquela no qual o intérprete buscará as matérias que a coletividade elege como prioritárias, sendo, portanto, matérias que causam impacto em determinados grupos sociais⁵⁷.

Já a dimensão subjetiva, resumidamente, pode ser classificada como sendo o grupo social que potencialmente receberá os influxos da eventual decisão. A retórica utilizada pelo autor ao expor a importância do grupo social que receberá os efeitos da decisão do recurso extraordinário, dá o tamanho da importância do instituto da repercussão geral, e a necessidade de ser, ao menos, considerada na prolação do acórdão como fundamento para a modulação dos seus efeitos, razão pelo qual se traz as principais observações do autor:

Quanto à primeira, a dimensão subjetiva, cabe perscrutar qual o segmento social a ser considerado no momento de aferir a repercussão geral. Será que só haverá repercussão geral se a sociedade inteira receber os influxos da decisão? Ou é possível delimitar grupos sociais específicos?

⁵⁶ DANTAS, Bruno. **Repercussão geral: perspectivas históricas, dogmática e de direito comparado: questões processuais**. 2. tir. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pag 246

⁵⁷ *Ibidem*, pags 239 e 243.

Acreditamos que a dicção constitucional dá razoável indício da resposta correta às questões formuladas. Entendemos que o conteúdo semântico da palavra geral é expressivamente distinto do de palavras com global, total ou integral. Isso significa, para nós, que a resposta à primeira pergunta deve ser negativa, pois o que a Constituição exige é generalidade e não integralidade ou totalidade. (...)

A resposta à segunda pergunta, conseqüentemente, deve ser positiva. Problema vislumbramos, todavia, ao perquirir os critérios que devem prevalecer na delimitação do grupo social considerado.

Pensamos que seria possível aqui formular um conceito de grupo social relevante, paralelo ao conceito de mercado relevante, vigente no direito antitruste. Na definição do grupo social relevante, que determinará a dimensão subjetiva da repercussão geral, o intérprete deverá analisar o cenário social que aguarda pela decisão do STF, sobre o qual essa decisão repercutirá. (...)

Paralelamente, consideramos impossível definir se a discussão em torno de uma questão constitucional terá ou não repercussão geral antes de definir qual é o grupo social considerado. Vale dizer, só faz sentido falar em repercussão geral se se tem clara a coletividade que teoricamente deve receber os influxos da resolução da questão constitucional.

Como exemplo de grupos sociais, podemos citar os afrodescendentes, os índios, os remanescentes de quilombolas, os habitantes de um determinado Município, Unidade da federação ou região, os estudantes universitários, os portadores de HIV, os trabalhadores rurais, os artistas, os aposentados, os contribuintes etc.

Vemos na definição do grupo social relevante uma marca que será determinante para definir o sucesso ou fracasso da repercussão geral. Deverá o STF se cercar de cuidados para não se perder em casuísmos, que ampliem exageradamente o âmbito de abrangência dos critérios que utilizará, o que seria a chave o fracasso do instituto. (...)

Está claro que o ideal é que o grupo social relevante seja numericamente representativo da sociedade brasileira. Essa, aliás, é uma das características da repercussão geral: vedar o acesso ao STF

de questões locais ou muito particulares; a tendência, acreditamos, é que o recurso extraordinário passe a ser o mecanismo hábil a discutir questões cada vez mais genéricas, afastando-se da análise exageradamente casuística que é típica das instâncias ordinárias.

Ocorre que em alguns casos não é possível ultrapassar o problema da questão local, como por exemplo, na discussão na via difusa sobre a inconstitucionalidade de uma lei estadual ou municipal. Em casos tais, o STF deverá cotejar, de um lado, a importância social da questão colocada, tanto no plano local quanto no nacional, e, de outro, a expressividade numérica do grupo social relevante.

Assim, por exemplo, será socialmente importante a atuação do STF para definir a constitucionalidade de um tributo municipal, mas não será para definir se há ofensa ao princípio constitucional da impessoalidade no fato da lei municipal dar ao edifício da Câmara de Vereadores do Município o nome de um determinado político ainda vivo.⁵⁸

Após detida análise das considerações de Bruno Dantas, nota-se que toda a discussão pauta-se nos efeitos da comunidade que está diretamente envolvida na discussão da lide, não necessariamente sendo as partes, mas, como exemplificado pelo autor, pessoas, como moradores de um município que foi instituída a taxa do lixo.

Entretanto, como comumente observado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, essa análise do grupo social relevante não é considerada, e as decisões dos recursos extraordinários apenas traz efeitos entre as partes, e não para todos aqueles atingidos pela norma.

Ora, não há sentido lógico em afirmar que a questão atinge um grupo social relevante, a lei ser declarada inconstitucional e não ser retirada do ordenamento jurídico. Isso porque, àqueles jurisdicionados que ainda possuem ações a serem debatidas em instâncias inferiores, diversas vezes tem de passar por todo o trâmite processual, para então, apenas no STF ter a reiteração de algo que já foi decidido pelo órgão Pleno do Tribunal. É preciso que o Supremo conceda efeito a todos aqueles que recebem os influxos da norma, principalmente pelo fato de ter sido reconhecida a repercussão geral do caso.

⁵⁸ *Ibidem*, pags 239/243

Nesse mesmo sentido, são as considerações de Manoel Carlos de Almeida Neto, que afirma taxativamente que é necessário atribuir eficácia *erga omnes* às decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no controle difuso, especialmente nos casos de leis municipais inconstitucionais, apesar de não adentrar no instituo da repercussão geral⁵⁹:

Ora, na hipótese de o Plenário do STF julgar alguns poucos recursos extraordinários que questionem a validade de uma lei municipal “chapadamente” inconstitucional advinda de um único Município, não justificaria a edição da súmula vinculante, entretanto a Lei Municipal inconstitucional continuaria a produzir efeitos, pois a decisão do STF valeria apenas para os casos concretos.

Consequentemente, os demais cidadãos submetidos à Lei Municipal inconstitucional não amparados por decisão do STF – pois o decidido no recurso extraordinário produz, em regra, efeitos *inter partes* – teriam que se valer da seguintes hipóteses:

- i) Aguardar a boa vontade do Senado Federal para suspender a execução da referida norma inconstitucional, uma vez que a suspensão é ato político e o Senado não está obrigado a fazê-lo;
- ii) Aguardar o ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça estadual (art. 125, §2º, da Constituição), e se a Corte local decidir de forma contrária ao entendimento do STF, aguardar e ter a esperança de que seja interposto o respectivo recurso extraordinário;
- iii) Ajuizar ação judicial e aguardar a subida do recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, e esperar anos e anos para que se decida exatamente do mesmo modo, e até lá – durante a *via crucis* processual – sofrer todos os efeitos nefastos das normas inconstitucional.

Considero, portanto, mais econômico e eficaz, do ponto de vista processual, um pronunciamento definitivo do STF em um único recuso extraordinário, no sentido de suspender a execução da lei municipal declarada inconstitucional pelo Plenário, do que em

⁵⁹ALMEIDA NETO, Manoel Castro de. **O novo controle de constitucionalidade municipal** – Rio de Janeiro: Forense, 2010, pags 110/111.

diversas decisões em recursos extraordinários, advindos do mesmo Município, anos e anos mais tarde.

Essa hipótese implicaria, sem dúvida, grave prejuízo aos jurisdicionados, pois o Supremo Tribunal Federal deixaria de estender a eficácia de sua decisão a todos que estão submetidos a uma norma inconstitucional, e, por consequência, de praticar a questão objetiva já decidida pelo Plenário.

Ora, se uma lei municipal já foi declarada inconstitucional pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em um recurso extraordinário, isto é, se o Supremo decidir que determinada norma viola a Constituição da República, não é razoável, não é justo, que tal norma continue a produzir efeitos aos outros desafortunados que não foram parte do recurso extraordinário.

Portanto, por mais que a repercussão geral seja um filtro para a apreciação da Corte Suprema, é de fácil percepção que há clara distorção do modelo importado americano de controle de constitucionalidade, pois não há qualquer estabilização e racionalização jurisprudencial, que é o objetivo da repercussão geral, não sendo homenageados, portanto, a segurança jurídica e a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF), razão pela qual é imperiosa a revisão de como o instituto deve ser visto pela Corte Suprema.

3.2.4. A atual discussão sobre a ampliação dos efeitos das decisões no controle difuso no Supremo Tribunal Federal

Tendo em vista a multiplicação de ações idênticas, principalmente dos recursos extraordinários e agravos de recursos extraordinários⁶⁰, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ampliado os efeitos das decisões do Plenário, feitas em sede de controle difuso.

A ampliação, como se constatará a seguir, se deu, tanto de grupos que foram atingidos pela própria lei que foi declarada constitucional, como em casos que o tema – da lei que já foi declarada e a que está sendo analisada – é o mesmo, sendo ampliada, dessa maneira, os efeitos das decisões.

⁶⁰ Para ter noção da quantidade da distribuição desses recursos, apenas no primeiro mês de 2014, dos 1.637 processos distribuídos no STF, 1.352 (82,59%) são AI, ARE e RE. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>, Última visualização em 24/01/2014.

Essa evolução jurisprudencial é muito importante, principalmente em casos de leis municipais, pois como será apresentado a seguir, é corriqueiro que diversos entes possuam legislações semelhantes, mas que, devido à matéria abordada, por exemplo, não poderia ter sido promulgada.

Como destacado por Manoel Carlos de Almeida Neto, o controle de constitucionalidade das leis municipais tem papel essencial para a evolução jurisprudencial da Suprema Corte, visto que está conferindo “certo efeito vinculante” às suas decisões de Plenário que declara a inconstitucionalidade de leis municipais em controle incidental.⁶¹

O primeiro avanço que se deve destacar é a dispensa dada pelo Supremo Tribunal Federal à cláusula de reserva de plenário prevista no artigo 97 da Constituição, na hipótese de já existir pronunciamento do Plenário sobre a lei que está sendo questionada, nesse sentido:

Controle incidente de constitucionalidade de normas: reserva de plenário (Const., art. 97): inaplicabilidade, em outros tribunais, quando já declarada pelo Supremo Tribunal, ainda que incidentemente, a inconstitucionalidade da norma questionada: precedentes.

1. A reserva de plenário da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo funda-se na presunção de constitucionalidade que os protege, somado a razões de segurança jurídica.

2. A decisão plenária do Supremo Tribunal, declaratória de inconstitucionalidade de norma, posto que incidente, sendo pressuposto necessário e suficiente a que o Senado lhe confira efeitos *erga omnes*, elide a presunção de sua constitucionalidade: a partir daí, podem os órgãos parciais dos outros tribunais acolhê-la para fundar a decisão de casos concretos ulteriores, prescindindo de submeter a questão de constitucionalidade ao seu próprio plenário.⁶²

Como bem observou o Ministro Gilmar Mendes na Reclamação nº 4.335-5, esse entendimento “*marca uma evolução no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro,*

⁶¹ ALMEIDA NETO, Manoel Castro de. **O novo controle de constitucionalidade municipal** – Rio de Janeiro: Forense, 2010, pag. 103.

⁶² RE 191.905/SC, Dj 27/05/1997, Min. Rel. Sepúlveda Pertence. Nesse mesmo sentido: RE 224.018, Dj 04/09/1998, Min. Rel. Sepúlveda Pertence; AI 168.149, Dj 26/06/1995, Min. Rel. Marco Aurélio, e; AI 413.118, Dj 23/03/2010, Min. Rel. Joaquim Barbosa.

que passa a equiparar, praticamente, os efeitos das decisões proferidas nos processos de controle abstrato e concreto”, e continua o seu raciocínio:

A decisão do Supremo Tribunal Federal, tal como colocada, antecipa o efeito vinculante de seus julgados em matéria de controle de constitucionalidade incidental, permitindo que o órgão fracionário se desvincule do dever de observância da decisão do Pleno ou do Órgão Especial do Tribunal a que se encontra vinculado. Decide-se autonomamente com fundamento na declaração de inconstitucionalidade (ou de constitucionalidade) do Supremo Tribunal Federal proferida *incidenter tantum*.

Esse entendimento pode ser conferido também no artigo 481, parágrafo único, do Código de Processo Civil, que estabelece que “*os órgão fracionários dos tribunais não se submetem ao plenário, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão*”.

Nesse mesmo sentido, o legislador ordinário estabeleceu, no artigo 557, *caput* e §1º-A, do Código de Processo Civil, que na hipótese de recursos em confronto com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal ou súmula, o relator poderá negar seguimento ou dar provimento ao recurso extraordinário.

Em seu paradigmático voto, Gilmar Mendes observa que além da extensão concedida pelo legislador ordinário dos efeitos das decisões do controle difuso, também considerou, nesses casos, legítima a atribuição de efeitos ampliativos.

Comenta, ainda, que nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade de lei municipais, o Supremo Tribunal tem adotado “*um postura significativamente ousada, conferindo efeito vinculante não só a parte dispositiva da decisão de inconstitucionalidade, mas também aos próprios fundamentos determinantes*”, e justifica:

É que são numericamente expressivos os casos em que o Supremo Tribunal tem estendido, com base no art. 557, *caput*, e §1º-A do Código de Processo Civil, a decisão do plenário que declara a inconstitucionalidade de norma municipal a outras situações idênticas, oriundas de municípios diversos. Em suma, tem-se considerado

dispensável, no caso de modelos legais idênticos, a submissão da questão ao Plenário⁶³.

Exemplificando as suas considerações, o Ministro traz as decisões que tratam sobre IPTU progressivo e taxas de coleta, limpeza e iluminação pública, que se fundamentaram em decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Essas decisões, como se verá, não tratam da mesma legislação, ou seja, dos mesmos municípios, mas de matérias que já haviam sido discutidas, e que tiveram seus efeitos ampliados a outros casos.

O primeiro caso que indica é o julgamento do RE nº 228.844, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, no qual se discutia a inconstitucionalidade do IPTU progressivo instituído pelo Município de São José do Rio Preto/SP, que se valeu de fundamento fixado pelo Plenário, no RE nº 153.771/MG, de relatoria do Ministro Moreira Alves, que discutia o mesmo tema, só que no Município de Belo Horizonte⁶⁴.

Suscitou que o RE nº 364.160, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, que discutia sobre a inconstitucionalidade de taxa de iluminação pública no Município de Cabo Verde/MG, utilizou precedente do Município de Niterói, o RE nº 233.332, de relatoria do Ministro Calos Velloso.

Já em uma discussão acerca da inconstitucionalidade de taxa de coleta e limpeza pública do Município do Rio de Janeiro (AI nº 423.252), o Ministro Carlos Velloso, aplicou a jurisprudência do RE nº 206.777, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, proveniente do Estado de São Paulo.

Por fim, destaca-se o RE nº 345.048, na qual se arguia a inconstitucionalidade da taxa de limpeza pública do Município de Belo Horizonte, e o relator Ministro Sepúlveda Pertence utilizou-se do precedente do RE nº 199.969, do Município de São Paulo.

Após análise dos julgados, concluiu o Ministro Gilmar Mendes que os procedimentos adotados evidenciam, mesmo que de forma tímida, o “efeito vinculante dos fundamentos determinantes da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade do direito municipal”:

Evidentemente, semelhante orientação somente pode vicejar caso se admita que a decisão tomada pelo Plenário seja dotada de eficácia

⁶³ Reclamação nº 4.335-5

⁶⁴ Nesse mesmo sentido: RE nº 221.795 interposto contra o Município de São Bernardo do Campo, Min. Rel. Nelson Jobim, Dj 06/10/2000.

transcendente, sendo, por isso, dispensável a manifestação do Senado Federal.

Apesar de não ter ainda sido julgada por todos os membros da Suprema Corte, o entendimento do Ministro Gilmar Mendes na Reclamação nº 4.335-5 traz a discussão de que com o passar dos anos, a jurisprudência e a legislação têm retirado do instituto da suspensão da execução da lei declarada inconstitucional de forma incidental pelo Senado Federal, como afirmado pelo Ministro as decisões “*acabam por ter eficácia que transcende o âmbito da decisão, o que indica que a própria Corte vem fazendo uma releitura do texto constante no art. 52, X, da Constituição de 1988*”.

Verifica-se que toda a problemática acerca da atuação do Senado Federal no controle de constitucionalidade por meio difuso, para o Ministro Gilmar Mendes, vem aos poucos sendo solucionada, uma vez que, no seu entendimento, as decisões da Corte possuem efeitos transcendentais, atingindo assim todo o ordenamento jurídico. Resta claro, que para o Ministro, apoiando-se nas jurisprudências do Tribunal, é necessária uma revisão da orientação até agora dominante acerca do assunto, tendo apenas a Casa Legislativa a função de publicar as decisões proferidas.

Acompanhou o mesmo entendimento, o Ministro Eros Grau, que entende que o artigo 52, inciso X da Constituição Federal sofreu verdadeira mutação, onde o Senado Federal tem a competência de apenas dar publicidade à suspensão da execução de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, visto que essa decisão, no seu entendimento, contém força normativa bastante pra suspender a execução da lei.

Contrariamente ao entendimento exposto, votaram os Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa, onde afastaram a ocorrência da dita “mutação constitucional”, pois entendem que, para ela ocorrer, são necessários dois fatos que, em seus entendimentos, não estão presentes no caso: “*o decurso de um espaço de tempo maior para verificação da mutação e o conseqüente e definitivo desuso do dispositivo*”⁶⁵.

Na época o Ministro Ricardo Enrique Lewandowski pediu vista dos autos, e apenas em maio de 2013 votou contrariamente à tese de Gilmar Mendes, de acordo com o seu voto, a interpretação dada pelo relator da Reclamação nº 4335-5, “*levaria a um significativo aviltamento da tradicional competência daquela Casa Legislativa no tocante ao controle de*

⁶⁵ Informativo nº 463 do STF, de 16 a 20 de abril de 2007.

constitucionalidade, reduzindo o seu papel a mero órgão de divulgação das decisões do Supremo Tribunal Federal”.

Para o Ministro não se ignora que a Constituição vigente redesenhou a relação entre os poderes, onde o Supremo Tribunal Federal teve papel fortalecido, no entanto, esse não se deu em detrimento das competências dos demais poderes:

Não há (...) como cogitar-se de mutação constitucional na espécie, diante dos limites formais e materiais que a própria Lei Maior estabelece quanto ao tema, a começar pelo que se contém no art. 60, §4º, III, o qual erige a separação dos poderes à dignidade de “cláusula pétrea”, que sequer pode ser alterada por meio de emenda constitucional.

(...)

Almeja-se, na verdade, deslocar uma competência atribuída pelos constituintes a determinado Poder para outro. Não me parece, contudo, seja possível materializar-se tal desiderato, mesmo porque os próprios teóricos da mutação constitucional reconhecem que esse fenômeno possui limites.

(....)

Não se está a afastar, por evidente, a via da interpretação enquanto forma corriqueira e até mesmo salutar de modificação do alcance de uma norma constitucional, a fim de amoldá-la à evolução social. O que se está a repudiar é a alteração de seu conteúdo essencial pela via da exegese. Em outras palavras, a hermenêutica constitucional desborda dos lindes nos quais lhes é lícito atuar quando afronta o próprio âmago da norma, como padece ser a hipótese do exame.

Foi requerido pelo Ministro Teori Zavascki a vista dos autos, assim o julgamento da Reclamação em comento está sobrestado, mas sem dúvida, o processo é, em matéria de controle de constitucionalidade um dos mais importantes em andamento.

Em que pesem as considerações expostas pelos Ministros divergentes do voto do Ministro Gilmar Mendes, me filio ao entendimento de que é essencial que seja reinterpretado o texto constitucional do artigo 52, inciso X, uma vez que a competência que foi atribuída historicamente pela jurisprudência à Casa Legislativa se mostra obsoleta e inócua à dinâmica que hoje se encontra o Poder Judiciário.

Outrossim, a própria Corte ao longo dos anos vem trazendo soluções para que as suas decisões tenham efeito ampliativo, exemplo claro disso é do grande e conhecido precedente do Supremo Tribunal Federal, o RE nº 197.917, no qual o Plenário fixou o número de vereadores proporcionalmente à população de Mira Estrela/SP, onde modulou a sua decisão *pro futuro* e, após pedidos dos Ministros ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, teve efeitos *erga omnes*, conforme pode-se conferir na ementa do acórdão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.

1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c.
2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade.
3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia.
4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente.

5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37).

6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). 7. Inconstitucionalidade, incidenter tantum, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes.

8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos *pro futuro* à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.

Frente ao todos expostos, e considerando que a função do recurso extraordinário é de assegurar, de modo uniforme, a aplicação da Constituição Federal, em todo território nacional, podendo assim considerar que a tarefa da Suprema Corte é de tutelar a autoridade e a uniformidade de aplicação da Constituição, e que a sua decisão deve prevalecer, é essencial que suas decisões possam ter eficácia ampliada.

Não se está defendendo que todas decisões de recursos extraordinários devem ter efeito *erga omnes*, mas que seja possível ao Supremo Tribunal Federal ter essa competência, isso porque trará, sem dúvidas, maior celeridade a diversos processos que estão discutindo a mesma matéria, principalmente no que atine a leis municipais, visto que é corriqueiro encontrar leis muito semelhantes em diversos municípios.

Como dito anteriormente, o simples fato de se ampliar os efeitos de uma decisão de controle de constitucionalidade isentará, por exemplo, dos jurisdicionados terem de passar por

todo o procedimento processual para então ter o seu caso solucionado por mera decisão monocrática, pois a matéria já havia sido discutida anteriormente.

Percebe-se o despautério e o completo desrespeito aos jurisdicionados – lembrando que é a ele que o Poder Judiciário serve – de obrigá-los a passar por todo o tormento de um processo, em pagar custas judiciais, etc, para ter uma solução que já era sabida, que já poderia ter sido solucionada de forma mais célere.

É preciso olhar a problemática da ampliação dos efeitos dos recursos extraordinário dos olhos dos jurisdicionados, dos leigos: é ilógico, é ineficiente, é descrente um sistema que impõe às pessoas passarem por todo um procedimento que pode durar anos a fio (e dura!), para terem solucionados problemas de cunho fiscal, imobiliário, ambiental, entre outros, sendo que a Suprema Corte, já se pronunciou sobre a matéria.

Quando estamos em uma fase que se ouve sobre Metas do Poder Judiciário, de maior celeridade e economicidade, é absolutamente inviável, pensar que a decisão da maior Corte do País não precisa ser aplicada aos demais Tribunais e juízes singulares.

3.3. A reclamação constitucional

Nos termos do artigo 102, inciso I, alínea I da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar “*a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões*”. A reclamação está ainda contemplada no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, em seu artigo.

A finalidade dessa medida é a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões da Corte Constitucional, como ensinou o Ministro Pedro Chaves citado por André Ramos Tavares:

A reclamação cumpre duas finalidades. É a lição do Ministro Pedro Chaves: “(...) a reclamação só é admissível, para dois fins – assegurar a integridade da competência do Supremo Tribunal e assegurar a autoridade dos seus julgados. Para a consecução desses fins, poderá o Supremo Tribunal avocar o processo onde se esteja verificando a usurpação da sua competência. Ou o desrespeito do seu julgado, compreendida na hipótese de usurpação à demora injustificada da remessa de recursos para ele interpostos.

Quanto à hipótese de reclamação “que objetiva impor a autoridade de julgado, essa realmente pressupõe um processo prévio – em que o decisum que se busca garantir foi proferido.”⁶⁶

Inicialmente, a reclamação só era admissível quando houvesse a demanda da execução de decisão do Supremo Tribunal Federal, ou seja, ela só poderia ser invocada nos casos concretos, uma vez que, como acentuou o então Ministro Moreira Alves que as ações diretas de inconstitucionalidade “*não têm execução específica, ainda que provisória, para permitir a adoção da providência – depósito judicial para resguardo de eventuais direitos pleiteados pela autoridade requerente*”⁶⁷.

Com o passar dos anos e da realidade jurídica, o Supremo Tribunal começou a admitir o cabimento da reclamação nos casos de controle concentrado, mas exigia a sua apresentação por uns dos legitimados do artigo 103 da Constituição de 1988, e não por qualquer das partes envolvidas que tenha advindo o descumprimento do julgado da Corte.

Posteriormente, como relata André Ramos Tavares, esse rigor na admissão da reclamação por quem não era legitimado para propor a ação foi afastado:

Nesse sentido, na Reclamação n. 1.880-SP se reconheceu a “legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (...). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado”. Neste caso em específico, restou legitimado o Município para propor a reclamação (quando se sabe que, tradicionalmente, o Município foi excluído das ações diretas no sistema brasileiro de controle abstrato da constitucionalidade.”⁶⁸

Com o advento da Emenda Constitucional 45/2004, que consagrou a súmula vinculante e que previu que todo ato administrativo ou decisão judicial que a contrariasse ou aplicasse indevidamente poderá ser atacado por meio de “*reclamação ao Supremo Tribunal*

⁶⁶ RTJ, v. 35, p. 106, j. 24-6-1965 in TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional – 8. Ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 443.

⁶⁷ ADIn 1.423, Dj 13/03/1997.

⁶⁸ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional – 8. Ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, pag. 445.

Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso” (art. 103-A, §3º, CF).

Nota-se, assim, que a tendência da Corte Constitucional é de transformar a reclamação em uma ação constitucional, destinada à proteção da ordem constitucional.

Tal tendência é, como esperado, encabeçada pelo Ministro Gilmar Mendes, que apesar de ter sido voto vencido, trouxe uma nova perspectiva no controle de constitucionalidade das leis municipais, a qual me filio, tendo apresentado a possibilidade de análise pelo Tribunal da constitucionalidade de lei cujo teor é idêntico, ou semelhante, a outras leis que já foram objeto do controle concentrado de constitucionalidade na Corte.

Esse entendimento foi exposto na Reclamação nº 3.014, onde o Município de Indaiatuba ajuizou a medida contra decisão em trâmite no Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que manteve a requisição de pequeno valor em patamar superior ao fixado pela lei municipal, por considera-la inconstitucional frente a ausência de fixação em números de salários-mínimos.

O município sustentou que a regra do ADCT, que fixou os 30 salários-mínimos é uma regra transitória, até que os entes federados editassem legislação específica sobre a matéria, alegam que houve ofensa à autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 2.868, cujo entendimento foi que era possível a fixação, pelos Estados-membros, de valor inferior ao estipulado pelo ADCT.

Como dito, o voto do Ministro Gilmar Mendes foi vencido, após intensos debates entre os pares, a Reclamação foi julgada improcedente o pedido por entenderem que havia falta de identidade material entre o caso dos autos e o objeto da ADI.

Acredito que o Supremo Tribunal Federal deixou de avançar na análise de constitucionalidade, mas principalmente de pacificar uma questão já decidida pelo seu Plenário.

A solução que foi dada, com todo o respeito aos Ministros, implica prejuízos aos jurisdicionados, que terão de aguardar por inúmeros recursos para que a Corte decida da mesma forma. Como bem ressaltado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, é mais econômico e eficaz, do ponto de vista processual, um pronunciamento definitivo na reclamação do que múltiplas decisões em recursos extraordinários, advindos do mesmo Município.

Entretanto, em que pese esse entendimento, é de suma importância suscitar que atualmente o Supremo Tribunal Federal tem aceitado a reclamação nos casos em que decisão de Tribunal ou juiz seja contrario à liminar concedida em sede de arguição de

descumprimento de preceito fundamental, conforme a decisão exarada recentemente pelo Ministro Luiz Fux abaixo transcrita:

Reclamação. Direito constitucional e direito do trabalho. Categoria profissional. Piso Salarial. Vinculação ao Salário mínimo. Ofensa à adpf n. 53. liminar deferida.

Decisão: Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido de medida liminar, ajuizada por Egelte Engenharia Ltda contra decisão proferida pelo Juiz do Trabalho da 4ª Vara do Trabalho de Campo Grande, por suposta violação ao enunciado da Súmula

Vinculante nº 4 do Supremo Tribunal Federal e à decisão proferida na ADPF 53.

Alega a reclamante que “embora o Tribunal Superior do Trabalho, através da Súmula 370 tenha dado validade às normas que fixavam salário de categoria profissional vinculado ao salário-mínimo, o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a questão específica, mostrou-se contrário ao citado entendimento, em recente julgamento da liminar da ADPF 53, cujo Relator foi o Ministro GILMAR MENDES, o qual suspendeu as decisões proferidas pelo TRT da 22ª Região que reconheciam o direito ao piso de 06

(seis) salários-mínimos aos profissionais de engenharia, química, arquitetura, agronomia e veterinária.” (...)

É o relatório. Decido. (...)

Ao julgar a medida liminar na ADPF n. 53, o Ministro Gilmar Mendes, ad referendum do Plenário, decidiu:

“Trata-se de argüição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões reiteradas do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, que dispendo sobre a remuneração dos profissionais de Engenharia,

Química, Arquitetura, Agronomia e Veterinária, reconheceu aos respectivos profissionais o direito ao piso de seis salários mínimos.

Alega-se ofensa aos arts. 1º, 7º, IV, 18 e 37, XIII, da Constituição de 1988, sob os seguintes fundamentos: “(...) a) a regra impugnada, ao vincular a remuneração dos servidores à variação do salário mínimo, afronta a expressa vedação da parte final do art. 7º, IV, da

Constituição de 1988, que proíbe a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim; b) desatende a proibição inserta no art. 37, XIII, que veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração no serviço público, lato sensu e, finalmente, c) atenta contra o princípio federativo.”(fl. 4) A plausibilidade jurídica do pedido é invocada com fundamento em ofensa aos arts. 1º, 7º, IV, 18 e 37, XIII, da Constituição de 1988. Quanto ao perigo na demora da prestação jurisdicional, afirma-se que tramitam várias ações perante o Tribunal Regional do Trabalho, postulando a aplicação do art. 5º da Lei nº 4.950-A. O pedido final da argüição de descumprimento de preceito fundamental restou assim formulado: “(...)seja julgado procedente o presente pedido para o fim de reconhecer, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, inclusive quanto à coisa julgada já formada, que o art. 5º da Lei 4.950-A/66 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, isso porque: (i) o dispositivo viola o art. 7º,IV, parte final, da Constituição, que veda a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim; e (ii) a norma atenta contra a autonomia do Estado-membro, em detrimento do equilíbrio federativo (art. 1º e 18) e afronta a regra que proíbe a vinculação de quaisquer espécie remuneratórias (art. 37, XIII, CF/88).” (fl. 25) Passo a decidir. (...)

A jurisprudência desta Corte sobre o tema é claríssima, havendo precedente específico em que questão semelhante foi decidida no mesmo sentido que ora se propõe (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/06). Assim, indefiro a inicial da presente adpf, em face do art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99, em relação às decisões que contemplaram funcionários estatutários e defiro o pedido liminar, ad referendum do Plenário desta Corte, para a suspensão das decisões impugnadas que se referem a servidores celetistas, nos termos do art. 5º, §3º, da Lei nº 9.882/99. Solicitem-se informações. Após, encaminhem-se os autos à Procuradoria-Geral da República. Publique-se. Brasília, 22 de abril de 2008. Ministro GILMAR MENDES Relator.”(ADPF 53, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 22/04/2008, publicado em DJe-080 DIVULG 05/05/2008 PUBLIC 06/05/2008)

Restou consignado que a Lei n. 4.950-A/66, “ao criar mecanismos de indexação salarial para cargos, utiliza o salário mínimo como fator de reajuste automático da remuneração dos profissionais das aludidas categorias. Com isso, verifica-se ofensa à parte final do disposto no art. 7º, IV, da Constituição Federal.”

Em uma análise perfunctória, não vislumbro ofensa ao enunciado da Súmula Vinculante n. 4, uma vez que, ao reconhecer a aplicação de piso salarial previsto em lei, o magistrado sentenciante não atuou como legislador positivo.

No que pertine à alegada afronta à decisão proferida na ADPF n. 53, Rel. Min. Gilmar Mendes, observo, entretanto, estarem presentes os requisitos que autorizam a concessão da medida liminar, uma vez que restou assentado, naquele julgamento, não se admitir a aplicação do piso salarial mínimo previsto na Lei n. 4.950-A/66. (...)

Ex positis, defiro a medida liminar, para suspender a tramitação do processo nº 0000597-46.2012.5.24.0004, em trâmite perante o Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, até o julgamento de mérito da reclamação. (...)⁶⁹

Ante ao todo apresentado, acreditamos que a Reclamação é uma medida judicial que pode e deve ser mais explorada pelos jurisdicionados, de forma a instar os membros do Tribunal Constitucional a voltarem a discutir a questão sobre a possibilidade de garantir a autoridade da Corte de forma incidental.

De certo é que, apesar das diversas críticas feitas ao Tribunal, principalmente ao que parece como um receio de mudança ou uma acomodação em decidir as ações principalmente sob o âmbito processual, não que ele não seja importante, é que a Corte vem, paulatinamente, principalmente com as mudanças de seus membros, modificando o seu entendimento, e demonstrando que estão cientes dos anseios dos jurisdicionados que pleiteiam uma Justiça célere e efetiva.

⁶⁹ Rcl 15644, Min. Rel. Luiz Fux, Dj 04/09/2013.

CONCLUSÕES

O presente estudo procurou suscitar a problemática do controle de constitucionalidade das leis municipais perante o Supremo Tribunal Federal e seus efeitos, partindo do postulado da supremacia da Constituição, passando pela análise da autonomia legiferante dos Municípios e adentrando na jurisdição constitucional, de modo que, ao longo do trabalho é possível apresentar as seguintes considerações finais.

Inicialmente, observados que as normas constitucionais são as que têm a maior eficácia, não sendo admissível a existência, no mesmo Estado, de normas que com elas concorram em eficácia ou que sejam superiores.

A superioridade constitucional, tal qual estudamos no caso brasileiro, é um conjunto de fatores, sendo eles: a matéria que ela traz; a forma como é criada, e; a dificuldade na sua modificação com quóruns diferenciados.

Todos os elementos elencados fazem da Carta da República uma norma superior às demais leis ordinárias, devendo essas obedecerem aos seus ditames. Assim, pode-se definir como inconstitucionalidade a inadequação de uma lei ordinária ao texto normativo constitucional.

A inconstitucionalidade pode vir de uma ação ou omissão, dos órgãos do poder, que ofenda a Constituição, ao todo ou parte dela; assim como pode ser formal ou material.

A inconstitucionalidade por ação é aquela que resulta de atos administrativos ou legislativos que violam, no todo ou em parte, regras ou princípios da Constituição. A inconstitucionalidade por omissão, por outro lado, decorre da inércia ou do silêncio dos órgãos do Poder Público, que deixam de praticar ato exigido pelo Texto Maior no intuito de torná-lo inaplicável.

A inconstitucionalidade formal é aquela que atinge o processo de elaboração da lei, decorrente de vício de incompetência do órgão que a produziu e/ou decorrente do procedimento fixado na Constituição. Essa problemática é extremamente relevante se considerarmos todos os dispositivos constitucionais que distribuem competências, inclusive as legislativas, para cada ente federativo.

Já a inconstitucionalidade material é verificada quando o conteúdo de uma espécie normativa afronta outro dispositivo constitucional com o mesmo tema. Assim, quando uma lei ou um ato normativo não for compatível com a disciplina dada por uma norma constitucional padecerá de vício de inconstitucionalidade material.

Ato contínuo, verificamos que existem dois tipos de controle de constitucionalidade, o preventivo e repressivo. O controle preventivo impede que um projeto de lei ingresse no ordenamento jurídico, ou seja, antes da aprovação da lei, e o repressivo tem como objetivo a retirada do ordenamento jurídico de ato ou lei que desrespeita a Constituição.

O Brasil adotou, em regra, o sistema jurisdicional, em que o controle de constitucionalidade é exercido de forma repressiva, ou seja, após a elaboração da lei ou ato normativo, pelos integrantes do poder Judiciário. O controle repressivo, feito pelo Poder Judiciário, analisa tanto a ação como a omissão dos demais Poderes, e ainda, pode ser feito através do controle difuso/concreto ou abstrato/concentrado.

No controle difuso o objeto da ação é a apreciação de uma situação jurídica concreta, onde há um conflito de interesses. .

A decisão dessa ação produz efeitos *inter partes* e *ex tunc*, e somente vincula e produz coisa julgada para as partes da relação processual, não se estendendo a terceiros, contra quem continua produzindo seus efeitos normais, isto é, a norma que foi declarada inconstitucional não é retirada do ordenamento jurídico, que produz efeitos a outros. Ela apenas fará efeito *erga omnes* caso suspensa pelo Senado Federal (art. 52, X, CF).

O controle concentrado consiste na verificação da conformidade ou não das normas jurídicas com a Constituição, independentemente da existência de um caso em concreto, seus efeitos são *erga omnes*, vinculantes e, em geral, *ex tunc*.

No segundo capítulo foi analisada a autonomia municipal como ente federativo, tal qual como disposto na Constituição Federal.

Inicialmente, foram feitas considerações de que os entes federativos, no plano interno, tem uma relação de horizontalidade onde cada um é dotado de autonomia. Conclui-se que dentro da Federação, não há hierarquia entre os seus componentes, sendo que as suas autonomias se expressam em três níveis: autonomia política; autonomia administrativa, e; autonomia tributário-financeira.

Verificou-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Município assumiu grande densidade no contexto de Federação, onde foi aprofundado e ampliado o raio de liberdade municipal no quadro da organização política da República Federativa brasileira, fazendo desse ente peça essencial ao sistema federativo.

Dessa maneira, dentro dos limites estabelecidos pela Carta da República e pela Constituição do Estado-membro, observou-se que o constituinte reconheceu que os Municípios são entes federados criados dentro do Estado-membro da Federação, devendo

pautar sua atuação na obediência aos ditames normativos superiores (Federação e Estados-membros), mas ainda dotado de autonomia política e com competências próprias.

Portanto, considerando que a legislação municipal tem o dever de observar ambas as Cartas acima mencionadas, é que se verifica que suas normas estejam passíveis de análise de inconstitucionalidade.

Passando para o principal capítulo desse trabalho, foram analisadas as ações de controle de constitucionalidade de leis municipais e seus efeitos, assim, suscitamos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Recurso Extraordinário e Reclamação Constitucional.

Sobre a ADPF, ter efeitos *erga omnes*, efeito vinculante e efeito *ex tunc* ou efeito *ex nunc*. De forma semelhante à Lei nº 9.868/99, traz novidade em relação aos efeitos do controle de constitucionalidade, ao criar o que se denomina de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, o que possibilita que o Supremo Tribunal Federal limite temporalmente os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Nos casos de análise das ADPFs contra leis municipais, verificou-se que, em tese uma vez que até o presente momento não houve qualquer análise de mérito das arguições em casos de leis municipais, o efeito vinculante da decisão irradiará aos demais municípios, inclusive ao Poder Legislativo.

Em relação ao controle difuso, enunciou-se, primeiramente acerca da problemática do papel do Senado Federal, onde, após análise de estudos empíricos sobre o tema, conclui-se que não possui efetividade a atuação no Senado Federal como órgão que integra o processo jurisdicional de controle de inconstitucionalidade das leis; além da evidente ausência de interesse sobre o assunto, o Senado pode ser indicado como um dos responsáveis pelo aumento de processos repetitivos que poderiam ter deixado de sobrecarregar o Poder Judiciário caso tivesse expedido uma Resolução que confirme o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Conclui-se que o artigo 52, inciso X, da Carta da República traz um paradoxo entre os Poderes Judiciário e Legislativo, onde, diferentemente da ideia pelo qual foi criado, não contempla e não respeita o princípio federativo, assim como não auxilia ou não soluciona o problema da efetividade das decisões do controle de constitucionalidade incidental, pois devido a clara morosidade do processo dentro da Casa Legislativa traz um aumento dos processos e de decisões divergentes por todos os Tribunais.

Por meio da análise, é cristalino que toda a problemática que existe quanto a efetividade das decisões dos recursos extraordinários não será resolvida como a legislação

constitucional estabelece, de fora do Poder Judiciário, mas sim de dentro, através da possibilidade de ele mesmo verificar se é ou não o caso de ampliar e/ou modular as suas decisões, e para tanto é preciso que sejam analisados, além do exame constitucional, de todo o procedimento do recurso extraordinário quais são as justificativas e razões para que isso ocorra.

A discussão acerca do artigo 52, inciso X, da Constituição da República é um dos principais temas hoje em voga no Supremo Tribunal Federal, na Reclamação nº 4335-5, que tem como relator o Ministro Gilmar Mendes.

Indicado Ministro, juntamente com o Ministro Eros Grau, acreditam que o dispositivo constitucional está sofrendo uma releitura, onde as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle difuso estão, ao longo dos anos, tendo eficácia transcendente a apenas àqueles que estão no seu âmbito, atingindo outros sujeitos. Contrariamente, manifestaram-se os Ministros Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence e Ricardo Lewandowski.

Compartilhamos do entendimento do Ministro Relator, pois considerando que a função do recurso extraordinário é de assegurar, de modo uniforme, a aplicação da Constituição Federal, em todo território nacional, podendo assim considerar que a tarefa da Suprema Corte é de tutelar a autoridade e a uniformidade de aplicação da Constituição, e que a sua decisão deve prevalecer, é essencial que suas decisões possam ter eficácia ampliada.

Defende-se que seja aberta a possibilidade do ter a competência de ampliar os efeitos das decisões em controle difuso, isso porque trará, sem dúvidas, maior celeridade a diversos processos que estão discutindo a mesma matéria, principalmente no que atine a leis municipais, visto que é corriqueiro encontrar leis muito semelhantes em diversos municípios.

O simples fato de se ampliar os efeitos de uma decisão de controle de constitucionalidade isentará, por exemplo, dos jurisdicionados terem de passar por todo o procedimento processual para então ter o seu caso solucionado por mera decisão monocrática, por exemplo, pois a matéria já foi sedimentada.

O atual modelo é desrespeitoso com jurisdicionados, pois os obriga a passar por todo o tormento de um processo para ter uma solução que já era sabida, que já poderia ter sido solucionada de forma mais célere.

É preciso olhar a problemática da ampliação dos efeitos dos recursos extraordinário dos olhos dos jurisdicionados, dos leigos: é ilógico, é ineficiente, é descrente um sistema que impõe às pessoas passarem por todo um procedimento que pode durar anos e anos, para terem solucionados problemas de cunho fiscal, imobiliário, ambiental, entre outros, sendo que a Suprema Corte, já se pronunciou sobre a matéria.

Quando estamos em uma fase que se ouve sobre Metas do Poder Judiciário, de maior celeridade e economicidade, é absolutamente inviável, pensar que a decisão da maior Corte do País não precisa ser aplicada aos demais Tribunais e juízes singulares.

Pensando nisso, abordamos questões que podem servir como fundamentação para a extensão dos efeitos das decisões do controle difuso de constitucionalidade, de modo que pode a vir auxiliar em problemas já conhecidos do Poder Judiciário, tais como decisões reiteradas e lentidão.

Ressalta-se que a abordagem não foi exaustiva, e nem tivemos essa pretensão, mas sim mostrar a importância da discussão.

Em que pesem as divergências sobre a admissibilidade do Recurso Extraordinário, a qual não temos a pretensão de adentrar tendo em vista o foco do presente trabalho, é interessante observar que o juízo de admissibilidade, mais especificamente esse fracionamento que foi estipulado pela lei processual, tem como um dos seus principais objetivos “filtrar” o volume dos recursos que chegam ao Supremo Tribunal Federal.

A problemática da criação desse filtro é a contensão de diversos temas que são importantes para alguns grupos, e seja por questão financeira ou até mesmo por erro do casuístico, o Recurso Extraordinário deixa de ser analisado pela Corte Suprema.

Outrossim, é necessário ressaltar que a prática mostra que, em tribunais como do Estado de São Paulo, o comum é “barrar” o recurso, chegando ao ponto de as decisões de denegação serem iguais para diferentes casos e temas, de modo que a grande maioria dos recursos paulistas apenas chegam ao STF por meio de agravo (art. 544 do CPC).

Primeiramente, suscitamos sobre a análise de admissibilidade do recurso extraordinário de forma a instigar o leitor sobre a importância da análise da admissibilidade do recurso extraordinário nos Tribunais de origem, pois são os primeiros a averiguar se os requisitos para a sua interposição foram observados e muitas vezes resvalam na questão de mérito recursal.

Afirmamos que o fato de um recurso extraordinário ser admitido pelo Tribunal de origem, por ter verificado alguma violação constitucional, principalmente de uma lei municipal, é de se considerar que a decisão que será dada pelo Supremo Tribunal Federal irá, no mínimo, atingir um grupo de pessoas interessadas, ou até mesmo o Erário municipal.

Destarte, é de se imaginar que o tema que chega para a análise da Corte passa por todo o trâmite processual, e quando admitido o recurso, é de se esperar que as partes, muitas vezes, não são as únicas que estão discutindo sobre a questão, assim, acredita-se que seja importante

aos Ministros levarem essa fato em consideração para iniciarem o debate da ampliação dos efeitos do recurso extraordinário.

Em segundo plano, comentamos sobre o instituto da repercussão geral, que tem como finalidade delimitar a competência do Supremo Tribunal Federal na apreciação do recurso extraordinário de forma a assumir verdadeiramente o papel de Corte Constitucional, dessa forma, ele apenas aprecia questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica que transcendam os interesses subjetivos da causa e uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o Tribunal decida diversos casos idênticos sobre a mesma questão.

Entende-se que um recurso extraordinário torna-se relevante, ou com uma questão relevante, quando a decisão recorrida transcende o interesse das partes, projetando o entendimento e inteligência da norma constitucional para toda a sociedade. Ou seja, toda a discussão do recurso extraordinário pauta-se nos efeitos da comunidade que está diretamente envolvida na discussão da lide, não necessariamente sendo as partes, mas, como exemplificado pelo autor, pessoas, como moradores de um município que foi instituída a taxa do lixo.

Entretanto, como comumente observado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, essa análise do grupo social relevante não é considerado, e as decisões dos recursos extraordinários apenas traz efeitos entre as partes, e não para todos aqueles atingidos pela norma.

Ora, não há sentido lógico em afirmar que a questão atinge um grupo social relevante, a lei ser declarada inconstitucional e não ser retirada do ordenamento jurídico. Isso porque, àqueles jurisdicionados que ainda possuem ações a serem debatidas em instância inferiores, diversas vezes tem de passar por todo o trâmite processual, para então, apenas no STF ter a reiteração de algo que já foi decidido pelo órgão Pleno do Tribunal. É preciso que o Supremo conceda efeito a todos aqueles que recebem os influxos da norma, principalmente pelo fato de ter sido reconhecida a repercussão geral do caso.

Por fim, suscitamos sobre a reclamação constitucional e a sua evolução na jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, onde criticamos a decisão prolatada pela maioria na Reclamação nº 3.014, pois implica prejuízos aos jurisdicionados, que terão de aguardar por inúmeros recursos para que a Corte decida da mesma forma. Como bem ressaltado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, é mais econômico e eficaz, do ponto de vista processual, um pronunciamento definitivo na reclamação do que múltiplas decisões em recursos extraordinários, advindos do mesmo Município.

Entretanto, concordamos com o atual entendimento da Corte que vem aceitando a reclamação nos casos em que decisão de Tribunal ou juiz seja contrario à liminar concedida em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que, demonstra, sem dúvidas que o STF está avançando e paulatinamente ampliando os efeitos de suas decisões de forma a melhor atender e abarcar os jurisdicionados.

Apesar de todas as críticas que lançamos na presente monografia, onde muitas vezes apontamos decisões que refletem talvez um receio em modificar os entendimentos jurisprudenciais, ou de que as mudanças estão sendo feitas muito rapidamente e que precisam de mais tempo para sedimentarem, é preciso reconhecer que as mudanças dos entendimentos existem, e devem ser comemoradas.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competência na Constituição de 1988* – 5. Ed – São Paulo: Atlas, 2012

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *O novo controle de constitucionalidade Municipal* - Rio de Janeiro: Forense, 2010

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional* – 11. Ed. rev. e. atual. – São Paulo; Saraiva, 2007.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição* – 3. Ed. – São Paulo; Malheiros, 2011

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. – 7 ed.- São Paulo: Malheiros, 2013

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000,

CUNHA, Diego Filipe. *A natureza do Controle de Constitucionalidade formal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do vício formal de iniciativa e a sanção do Poder Executivo*. Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação – Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2004

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Recurso extraordinário e recurso especial* – São Paulo; Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado* – 25. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2005

DANTAS, Bruno. *Repercussão geral: perspectivas históricas, dogmática e de direito comparado: questões processuais*. 2 tir. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos* – São Paulo; Saraiva, 2005.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle de constitucionalidade das leis municipais* – 3. Ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003

_____. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade* – 5. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alvas & FERNANDES, Rodrigo Pieroni. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental e a manipulação dos efeitos de sua decisão*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 12, março, 2002. Disponível na Internet: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 30/01/2014

FIGUEIREDO, Marcelo. *Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública*. Belo Horizonte: Forum, 2012

FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. *Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro* – São Paulo; Saraiva, 2007.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Direito Constitucional* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: IELF, 2005

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Recurso extraordinário e recurso especial* – 11. Ed. ver., atual. e ampl. De acordo com as leis 11.417/2006, 11.418/2006, 11.672/2008 e emendas regimentais do STF e do STJ. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Prequestionamento e repercussão geral e outras questões relativas aos recursos especial e extraordinário* – 6. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2012.

- MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999* – 2. Ed.. – São Paulo; Saraiva, 2011
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* – 27. Ed – São Paulo: Atlas, 2011, pags 1362/1363
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. V – 15. Ed. – São Paulo: Forense,
- NERY JR., Nelson. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante* – 10. Ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007
- OLIVEIRA, Luciano Batista de. *Exame empírico da caracterização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pelo Supremo Tribunal Federal*. Trabalho de conclusão de curso da Escola de Formação – Sociedade Brasileira de Direito Público – São Paulo, 2008,
- PANTUZZO, Giovanni Mansur Solha. *Prática dos recursos especial e extraordinário* – 4. Ed. rev., atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- PEPINO, Elsa Maria Lopes Seco Ferreira; JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Suspensão, pelo Senado, de Leis proclamadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal*. Depoimentos: Revista de Direito das Faculdades de Vitória, n. 10, jan./dez., 2006, pags. 73/114. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n10/revista.pdf>
- RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução* – São Paulo: Saraiva, 2010
- ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. *Controle de constitucionalidade de leis municipais* – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2003

ROSAS, Roberto. *Declaração de Inconstitucionalidade*. Cadernos de Direito, Brasil, 5, nov. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/671>. Acesso em: 07 Jan. 2014

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição* – 7. Ed. – São Paulo: Malheiros, 2010

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo* – 34 ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2011

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Direito processual constitucional* – São Paulo; Saraiva, 2006.

Malheiros, 2010.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional* – 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010

TEMER, Michel. *Elementos do direito constitucional* – 14. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1992

VELOSO, Zeno. *Senado precisa ser retirado do controle difuso de constitucionalidade*. Cadernos de Direito, Brasil, 5, nov. 2011. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/direito/article/view/673>

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória* – 2. Ed. reform. e atual. – São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2008.