

## O PAPEL DAS LEIS ORGÂNICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM RELATO DE ELABORAÇÃO DE UM PROJETO DE REVISÃO DA LEI ORGÂNICA NO MUNICÍPIO DE SÃO GOTARDO EM MINAS GERAIS

### THE ROLE OF ORGANIC LAWS IN THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES: A REPORT OF THE ELABORATION OF A REVIEW PROJECT OF THE ORGANIC LAW IN THE MUNICIPALITY OF SÃO GOTARDO IN MINAS GERAIS

João Eduardo Lopes Queiroz<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho discute o papel das Leis Orgânicas nos Municípios brasileiros, a partir de um relato de elaboração de um projeto de revisão da Lei Orgânica do Município de São Gotardo-MG. Para tal, inicia-se com um esboço histórico do papel das Leis Orgânicas Municipais no Brasil e no Município de São Gotardo. Após, passa-se a uma descrição dos parâmetros para elaboração e revisão de Leis Orgânicas no Estado de Minas Gerais e da dinâmica proposta à comissão que elaborou o projeto de revisão da Lei Orgânica Municipal de São Gotardo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional; Direito Municipal; Lei Orgânica; Municípios brasileiros; Projeto de Revisão de Lei Orgânica do Município de São Gotardo-MG.

**Abstract:** The present paper discusses the role of Organic Laws in the Brazilian municipalities, from an account of elaboration of a review project of the Organic Law of the municipality of São Gotardo-MG. For this purpose, it begins with a historic brief of the role of Municipal Organic Laws in Brazil and in the São Gotardo municipality. Afterwards, it passes to a description of the parameters to elaboration and revision of Organic Laws in Minas Gerais and of the dynamic proposed to the commission that elaborated the review project of the Municipal Organic Law of São Gotardo.

**Keywords:** Constitutional Law; Municipal Law; Organic Law; Brazilian municipalities; Review Project of the Organic Law of the Municipality of São Gotardo-MG.

<sup>1</sup> É Reitor do Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias pela Escola Paulista de Direito. Professor do INSPER. Professor titular do Centro de Ensino Superior de São Gotardo das Disciplinas de Direito Administrativo, Direito Constitucional, Administração Pública, Direito Ambiental e do Agronegócio. Coordenador da Revista Brasileira de Direito do Agronegócio e da Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado. Autor dos livros: Curso de Direito Administrativo Econômico - Volumes I, II e III (Ed. Malheiros); Direito Administrativo Econômico (Ed. Atlas); Direito Administrativo - Tomo I e II (Ed. Elsevier); Direito do Agronegócio (Ed. Fórum); Direito Administrativo (Ed. Forense); Direito Administrativo das Agências Reguladoras (Ed. Lumen Juris). Foi designado pelo Presidente da Câmara Municipal de São Gotardo no ano de 2017 para reelaborar a Revisão Lei Orgânica do Município de São Gotardo.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

## 1 ESCORÇO HISTÓRICO DO PAPEL DAS LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE SÃO GOTARDO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 em 5 de outubro, percebeu-se que os Constituintes conferiram ao Município um novo patamar que até então as Constituições anteriores não lhe conferiam *expressamente* como fora feito no seu art. 1º, qual seja, a de Ente Federativo<sup>2</sup>.

Nessa perspectiva, o Município a partir deste marco histórico, teve tratamento mais pormenorizado na Constituição, inclusive sendo-lhe atribuídas diversas autonomias<sup>3</sup> e competências<sup>4</sup>. Só para se ter um panorama desse quadro, a palavra “Município” aparece 225 (duzentos e vinte e cinco) vezes na Constituição de 1988, e a referência a ele, “municipal (is)”, por mais 60 (sessenta) vezes, totalizando a sua referência em 285 (duzentos e oitenta e cinco) aparições.

<sup>2</sup> O destaque decorre de posicionamento de Fernanda Dias Menezes, que após apontar a doutrina liderada por Hely Lopes Meirelles e Dalmo de Abreu Dallari afirmando a composição da Federação pelos Municípios, e a doutrina capitaneada por José Afonso da Silva que rechaçava essa ideia; afirma a autora que “no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal. (...). Se assim sempre foi, o constituinte de 1988, ao incluir expressamente os Municípios no artigo 1º, e também no artigo 18, em que cuidou da organização político-administrativa do Estado brasileiro, mais não fez do que ceder diante de uma realidade histórica. E, como corolário dessa postura, não poderia deixar de conferir-lhes a capacidade de auto-organização que lhes faltava, de modo a tornar completa a autonomia municipal. Hoje é o próprio Município que elabora a sua Lei Orgânica, dentro dos parâmetros fixados pelo artigo 29 da Constituição (...)”. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 95-97). Importa afirmar que até José Afonso da Silva, com a promulgação da Constituição de 1988, deixou de afirmar que o Município brasileiro não compunha a Federação: “Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 641).

<sup>3</sup> Conforme o Supremo Tribunal Federal: “A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.” (ADI 1.842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013).

<sup>4</sup> “A inclusão do Município na estrutura da Federação teria de vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante Cartas próprias e a ampliação de sua competência, com liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de Leis Orgânicas estabelecidas pelos Estados.” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 641).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	<a href="mailto:periodicoscesg@gmail.com">periodicoscesg@gmail.com</a>

Comparativamente, a dimensão da importância a que se atribuiu ao Município a partir da Constituição de 1988 é facilmente constatada, quando somando todas as outras 6 (seis) Constituições anteriores, auferiu-se que a alusão ao termo só existiu por 251 (duzentas e cinquenta e uma) vezes<sup>5</sup>, o que demonstra a importância que os Constituintes, originário e o derivado de 1988, atribuíram e têm atribuído ao Município como ente federativo.

Anteriormente, Orlando Magalhães Carvalho - que em Minas Gerais foi quem presidiu as Comissões que elaboraram para o Executivo os anteprojetos que resultaram as Leis de Organização Municipal de 1947 e a de 1972, respectivamente, a Lei n.º 28, de 22 de novembro de 1947 e a Lei Complementar n.º 3, de 28 de dezembro de 1972 - pode relatar que na primeira oportunidade, em 1947, encontrou-se Leis Similares do Império e da República, textos das Ordenações Filipinas, que passaram de uma para outras com a mesma redação. Citando o autor a Lei de Organização Municipal do Império, de 1º de Outubro de 1828 e a Lei n.º 2 de

---

<sup>5</sup> Só para se ter uma perspectiva histórica, a Constituição Federal de 1824 se mencionou por 3 (três) vezes as cidades ou municípios e em outras 3 (três) em vilas, que eram as pequenas cidades da época. A Constituição de 1891 caminhou no mesmo sentido, tendo se referido ao município apenas 6 (seis) vezes e 1 (uma) vez à cidade, entretanto, no art. 6º, inciso II, alínea “f” e no art. 68, consagrou o princípio da autonomia municipal nas matérias de seu interesse. A Constituição de 1934 destinou uma maior importância aos municípios, tendo se referido a eles por 49 (quarenta e nove) vezes. A Constituição de 1937 diminuiu a importância dos municípios, referindo por 35 (trinta e cinco) vezes a eles, atribuindo no seu art. 26 a autonomia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local.”, atribuindo, no seu art. 27, a nomeação do Prefeito ao Governador do Estado. A Constituição de 1946 se referiu as questões municipais por 70 (setenta) vezes, ampliando a sua importância, inclusive atribuindo no art. 28 autonomia para eleição municipal de Prefeito e Vereadores - à exceção dos Prefeitos das capitais e de cidades onde houvessem estâncias hidrominerais naturais fomentadas pelo Estado ou União e cidades que fossem bases ou portos militares decretadas pelo Conselho de Segurança Nacional, nesses casos a nomeação cabia aos Governadores dos Estados e Territórios -, bem como, instituição e arrecadação de tributos para manutenção de suas despesas de execução e organização dos serviços locais. Já a Constituição de 1967 se referiu aos municípios por 84 (oitenta e quatro) vezes, prestigiando no art. 15 a sua divisão em distritos, sempre através de lei estadual, e a variação da organização municipal em virtude de peculiaridades locais; mantendo a sua autonomia através de eleição municipal para os mandatos dos poderes executivo e legislativo - excepcionando mais uma vez a eleição de Prefeitos das capitais e de cidades onde houvessem estâncias hidrominerais naturais fomentadas pelo Estado ou União, e cidades que fossem bases ou portos militares decretadas pelo Conselho de Segurança Nacional, ambas o Prefeito era indicado pelo Governador do Estado ou do Território -, e ainda, administração própria de assuntos de seu interesse, principalmente tributação e organização dos serviços locais. Com a Emenda Constitucional n. 1, em 17 de outubro de 1969, a Constituição de 1967 foi praticamente toda reformada, mas o tratamento dispensado aos Municípios pouco evoluiu, tendo se referido ao município por 82 (oitenta e duas vezes).

### Organização Municipal do Estado de Minas Gerais<sup>6</sup>.

Com a Constituição de 1967, restou estabelecido no seu art. 14 a necessidade de Lei Complementar que disciplinasse a organização municipal. Esta Lei Complementar, elaborada pelo Estado de Minas Gerais, sobreveio em 28 de dezembro de 1972, tendo por objetivo estabelecer a Organização Municipal do Estado de Minas Gerais. Devido às circunstâncias da época, ou seja, a falta de um papel institucional relevante para os Municípios condicionou os mesmos a obediência a esta referida Lei Complementar Estadual, inclusive a própria Constituição Estadual de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989, disciplinou nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, no seu art. 2º, § 2º, que o “Município, até que promulgue sua Lei Orgânica, continuará submetido à Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, do Estado de Minas Gerais, com suas posteriores modificações, respeitado o disposto na Constituição da República e na Constituição do Estado”, ou seja, a referida Lei Complementar acabava figurando como a própria Lei Orgânica Municipal, que subordinados, restavam aos Municípios Mineiros cumprirem as vontades e deliberações diretas do Estado de Minas Gerais.

Embora pudessem ser consideradas as Constituições Municipais dos Municípios<sup>7</sup>, essas Leis Orgânicas Municipais anteriores à Constituição de 1988 tinham menos importância do que as atuais, tendo em vista que o grau de autonomia que possuía os Municípios era limitado, em regra, aos comandos dos Estados-Membros, que eram quem elaboravam essas Leis Orgânicas, padronizadas em um documento único para todos os Municípios a ele pertencentes e que não respeitava as peculiaridades existentes em cada um desses Municípios<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> CARVALHO, Orlando Magalhães. Apresentação. In: DUMONT, Cícero. **Organização municipal comparada**. Belo Horizonte: Lemi, 1975. v. 1, s/n.

<sup>7</sup> Nessa perspectiva, afirma Cícero Dumont: “A Lei Complementar n.º 3 é a Nova Constituição dos Municípios do Estado de Minas Gerais. É a sua lei básica. Rica de novidades, procurou criar para atender à realidade a que se destina: o Município.” (DUMONT, Cícero. **Organização municipal comparada**. Belo Horizonte: Lemi, 1975. v. 1, p. 12).

<sup>8</sup> Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles lembra que “nos regimes das Constituições Federais anteriores a quase-totalidade dos Municípios Brasileiros - à exceção do Estado do Rio Grande do Sul - adotava o sistema de Leis Orgânicas Estaduais para reger a organização e administração de todos os seus Municípios” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 85.). Ou ainda, José Nilo de Castro: “Como se sabe, os Municípios eram criados e organizados pelos Estados-membros, consoante suas Constituições e Leis Orgânicas específicas, estaduais, ditas leis complementares. As exceções a essa regra eram poucas: no Estado do Rio Grande do Sul, todos os Municípios se auto-organizavam pelas suas Câmaras Municipais, nos

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Para realmente garantir a autonomia municipal é que a Constituição de 1988 elevou a ente federativo os Municípios brasileiros, atribuindo-lhes mais autonomias, funções e competências, e para realmente ser garantida essa relevância, o parágrafo único do art. 11 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, fixou um curto prazo para elaboração da Lei Orgânica Municipal<sup>9</sup>, impondo a necessidade de votação em dois turnos da mesma, o que de certa forma atribuiu natureza jurídica de texto constitucional à Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, pela leitura da norma do art. 11, se depreende que foi fixado o prazo de 1 (um) ano para as Assembleias Legislativas elaborarem suas Constituições Estaduais, portanto, se encerrando em 5 de outubro de 1989. No parágrafo único, estabeleceu o prazo de 6 (seis) meses para a elaboração e aprovação da Lei Orgânica Municipal, portanto o prazo se havia se encerrado dia 5 de março de 1990, mas, com apenas 15 dias de atraso, os vereadores de São Gotardo à época, promulgaram a Lei Orgânica Municipal.

Sem embargo, a partir de 1988 a Lei Orgânica Municipal representa para o Município a sua Constituição Municipal<sup>10</sup>, devendo as normas emanadas tanto

---

limites, porém da Constituição Estadual. Depois, Curitiba e Salvador, conforme previsão constitucional de então, também se auto-organizavam nos limites das Constituições de seus Estados. Assim, os Estados, a despeito da auto-organização municipal deferida, limitavam o exercício desse poder dos Municípios. Somente a Carta Federal é que, altaneira, poderia disciplinar com latitude, tal poder, com se fez no art. 29, *caput*.” (CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 82).

<sup>9</sup> Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

<sup>10</sup> Nesse sentido: “A Constituição de 1988, ampliando a autonomia municipal e incluindo o Município como peça essencial da Federação, deu-lhe o poder de editar sua própria Lei Orgânica, (...). Essa Lei Orgânica, também denominada de Carta Própria, equivale à Constituição Municipal.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 85). “A capacidade do Município para elaborar sua própria Lei Orgânica foi conquista das mais nobres, vez que, ao lado de suas próprias competências previstas no art. 30, cabe também a ele elaborar sua Lei Maior, que nada mais é do que uma Constituição Municipal” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 70). “Sob esse prisma, pode-se referir à Lei Orgânica como uma espécie de *Constituição Municipal*” (JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p. 365). “São essas normas fundamentais, promulgadas pelas Câmaras Municipais; leis sem oposição de veto, portanto, como Constituição do Município; como norma fundamental, seguem o *quórum* de dois terços para aprovação ou reforma. São as Leis Orgânicas dos Municípios, em

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

pelo Executivo quanto Legislativo, possuem relação de compatibilidade vertical com a Lei Orgânica Municipal, ao mesmo tempo que esta deve se adequar as mutações constitucionais e infraconstitucionais<sup>11</sup>, tanto as oriundas da aplicação da Constituição de 1988, como as oriundas do processo de emenda à mesma.

Só para se falar em modificações constitucionais, como se tem conhecimento, a Constituição de 1988 suportou desde a sua promulgação 97 (noventa e sete) Emendas Constitucionais, nos termos do art. 60 da Constituição Federal<sup>12</sup>, e 6 (seis) Emendas de Revisão, nos termos do art. 3º dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias<sup>13</sup>. Fato semelhante ocorreu com a Constituição do Estado de Minas Gerais, que suportou 94 (noventa e quatro) emendas, a grande maioria delas no intuito de parametrizar/simetrizar o que fora emendado na Constituição Federal de 1988.

Não obstante, essa mesma situação não ocorreu no Município de São Gotardo, que só elaborou 22 (vinte duas) emendas, sendo que apenas 4 (quatro) foram para compatibilizar às mudanças constitucionais suportadas pela Constituição de 1988, sendo que as de números 18, 21 e 22 se limitaram a fixar número de

---

realidade, uma autêntica Constituição Municipal” (GODOY, Mayr. A lei orgânica do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p. 84). “Ela é uma espécie de Constituição Municipal” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 640).

<sup>11</sup> Veremos no tópico seguinte que isso ocorre em virtude do art. 170, inciso I, combinado com o seu parágrafo único, e ainda, em decorrência do art. 172.

<sup>12</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

<sup>13</sup> Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

vereadores, ora 9 (nove) ora 13 (treze), até que a Constituição Federal os fixou definitivamente no seu art. 29, inciso IV, através da Emenda Constitucional n. 58/2009.

Fazendo um panorama de toda essa situação, a primeira Emenda à Lei Orgânica de São Gotardo se deu em 1992, mas foi publicada apenas em 2005, e teve como objetivo inserir um inciso no art. 46 recepcionando a figura da Lei Ordinária, já que os Constituintes Municipais em 1990 só haviam disciplinado a existência de Leis Complementares.

Todas as outras emendas que se seguiram, denominadas de aditivas ou modificativas, de acordo com a sua função, também não tiveram por escopo introduzir modificações que fossem suficientes para atender ao que o poder constituinte derivado federal e/ou o estadual tinham efetuado, e muito menos o legislador infraconstitucional.

As modificações mais relevantes foram as seguintes:

- a da Emenda n. 06/2005, de 21 de outubro de 1993, que fixou a necessidade de infraestrutura básica para aprovação de loteamentos, aprovada sob a Presidência do Vereador José Dedi de Souza;

- a da Emenda n. 07/2005, de 21 de outubro de 1993, que estabeleceu a necessidade de maior fiscalização na doação ou cessão de terreno do patrimônio público municipal, aprovada sob a Presidência do Vereador José Dedi de Souza;

- a da Emenda n. 09/2005, de 27 de abril de 1995, que fixou a necessidade do Prefeito Municipal encaminhar “à Câmara Municipal, prestação de contas integral dos convênios firmados, nas mesmas épocas de encaminhamento dos órgãos conveniados”, aprovada sob a Presidência de Gilberto de Oliveira Cândido;

- a da Emenda n. 10/2005, de 27 de abril de 1995, que exigiu maior transparência por parte do Poder Executivo, obrigando-o a “publicar mensalmente, relatório resumido da execução orçamentária, encaminhando imediatamente à Câmara Municipal, a documentação respectiva, necessária à comprovação dos fatos contábeis, para exame e verificação, pela comissão de vereadores”, aprovada sob a Presidência de Gilberto de Oliveira Cândido;

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

- a da Emenda n. 12/2005, de 1º de junho de 1995, que atribuiu adicionais aos servidores públicos pelo tempo de serviço e assegurou ao mesmo férias-prêmio, aprovada sob a Presidência de Gilberto de Oliveira Cândido;

- a da Emenda n. 14/2005, de 20 de novembro de 1996, que proíbe os agentes públicos municipais, inclusive os agentes políticos, de contratar com o Município, aprovada sob a Presidência de Waldemário de Souza França Filho;

- a da Emenda n. 17/2005, de 31 de agosto de 2001, autorizou a Câmara Municipal a “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, aprovada sob a Presidência de Maria José Lopes Neves da Silva.

As outras modificações foram casuísticas, e, portanto, não objetivaram a adequação aos comandos normativos que sucederam a Lei Orgânica Municipal e que sobre ela deveriam incidir, bem como, à adequação ao que sofreu modificação decorrente das emendas constitucionais federais e estaduais.

Como se depreende de todo o contexto apresentado, o processo de elaboração da Lei Orgânica originária de 1990 foi feito sem que se realizasse um estudo aprofundado das necessidades do Município, isso se deu porque diante da necessidade de se aprovar Leis Orgânicas em todos os Municípios Mineiros por imposição constitucional do parágrafo único do art. 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o Governo do Estado de Minas Gerais determinou que seus assessores encaminhassem um modelo padrão de Lei Orgânica Municipal para todos os Municípios do Estado. Na prática, a maioria das Câmaras Municipais apenas reproduziu esse texto, acrescentando apenas questões limítrofes e denominações locais quando necessárias. Somado a este fato, sabe-se que às posteriores emendas constitucionais e normas infraconstitucionais que nelas repercutiam advindas após o período de aprovação da Lei Orgânica Municipal, não foram incorporados em seu texto, portanto, a mesma necessitava de profundas adequações.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



## 2 PARÂMETROS PARA ELABORAÇÃO E REVISÃO DE LEIS ORGÂNICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Para revisão das Leis Orgânica é necessário em primeiro plano realizar uma interpretação sistemática entre os artigos 29 e 30 da Constituição Federal.

O primeiro<sup>14</sup> determina o atendimento dos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição do Estado ao qual pertença, desta norma, pode-se atribuir a decorrência do princípio da simetria ou similaridade.

O art. 30, entre outras atribuições, empresta competência aos Municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e a estadual quando couber<sup>15</sup>.

Com base nesse sistema, a Constituição do Estado de Minas Gerais trouxe nos artigos 170 e 172 a forma como a simetria constitucional deve ser aplicada no seu âmbito, prescrevendo o seguinte:

Art. 170 - A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:  
I - elaboração e promulgação de sua Lei Orgânica;  
(...)  
Parágrafo único - No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.  
Art. 172 - A Lei Orgânica pela qual se regerá o Município será votada e promulgada pela Câmara Municipal e observará os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

Em decorrência do parágrafo único do art. 170 que exige relação de compatibilidade vertical às normas federais e estaduais quando elabora ou revisa a sua Lei Orgânica, bem como, a observância dos princípios da Constituição Federal e Estadual em virtude do art. 172, impondo, desta forma, o princípio da simetria; a título ilustrativo, pode-se apresentar a seguinte pirâmide normativa observada pelos Vereadores na elaboração ou revisão da Lei Orgânica Municipal:

<sup>14</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...).

<sup>15</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



Por uma questão de hermenêutica mais adequada, e para se evitar prejuízos futuros, se incluiu na análise de compatibilidade o respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas em sede de controle concentrado ou mesmo difuso de constitucionalidade a respeito da constitucionalidade de atos normativos federais, estaduais e municipais; e ainda, as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em sede de controle de constitucionalidade de atos normativos estaduais ou municipais.

Por fim, para incorporar ou não na Lei Orgânica Municipal textos da Constituição Federal e Estadual, adotou-se o critério classificatório doutrinariamente pormenorizado pelo jurista Paulo Modesto, que afirma o seguinte:

A transposição, repetição ou remissão de normas entre ordens jurídicas distintas é fenômeno usual no federalismo brasileiro, diante da *primazia da Constituição Federal sobre as demais ordens jurídicas* e o *mimetismo normativo* decorrente da fragilidade dos entes subnacionais, sendo frequente que as leis fundamentais das ordens estaduais, distritais e municipais *reproduzam literalmente enunciados normativos* presentes na Constituição Federal *ou incorporem, por remissão, conteúdos constantes de*

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

*enunciados constitucionais nacionais*. Essa transposição normativa pode ser *implícita* ou *expressa* e, neste último caso, *obrigatória* ou *voluntária*.<sup>16</sup>

O autor explica que as normas de reprodução obrigatória independem de transcrição, sendo expressas ou implícitas, decorrendo, portanto, do princípio da simetria e de obrigatoriedade expressa, e que desta forma possui como consequência o condão de não admitir “a existência de normas constitucionais locais contrárias ou diferenciadas ao paradigma estabelecido na Constituição Federal”<sup>17</sup>.

Em relação às normas de imitação, essas só existem se forem expressas, pois configuram “parcela da autonomia normativa”<sup>18</sup>, e que poderiam respeitar as peculiaridades locais, tendo “disciplina diversa, inovadora ou criativa”<sup>19</sup>; em consequência, “podem ser revogadas, modificadas ou substituídas sem infração à ordem constitucional nacional”<sup>20</sup>.

Já as normas de remissão são aquelas que veiculam “enunciados constitucionais de conteúdo prescritivo incompleto e são dependentes da vigência e conteúdo do enunciado referido”<sup>21</sup>. Portanto, podem surgir como normas

<sup>16</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). **O Direito Administrativo na Jurisprudência do STF e do STJ**: Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014; p. 442.

<sup>17</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 442-443.

<sup>18</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 443.

<sup>19</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 443.

<sup>20</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al. (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 443.

<sup>21</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In:

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

constitucionais de eficácia jurídica limitada à edição de uma lei federal, estadual ou municipal, ou meramente, remissiva a uma lei federal ou estadual específica já existente, ou mesmo à Constituição Federal ou a Constituição Estadual<sup>22</sup>.

Quanto à superioridade hierárquica da Lei Orgânica Municipal, ao se afirmar que a mesma representa uma Constituição Municipal, é esse o sentido que se quer emprestar-lhe. Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho assim se posiciona:

A Lei Orgânica apresenta uma dimensão jurídica diferenciada, no âmbito da ordem normativa municipal. Tal como previsto constitucionalmente, a organização do Município deve fazer-se pela Lei Orgânica, cujo processo legislativo é diferenciado. Isso significa que os temas inerentes à Lei Orgânica somente podem ser disciplinados por meio de lei que observe o referido processo legislativo. Mais ainda, a alteração da Lei Orgânica pressupõe a observância das mesmas formalidades.

Logo, pode-se afirmar que as normas constantes da Lei Orgânica Municipal se afiguram como fundamento de validade das demais normas municipais. Havendo contradição entre as normas da Lei Orgânica e as disposições contempladas em atos legislativos ou administrativos, configurar-se-á a invalidade dessas últimas. Prevalecerá a Lei Orgânica, o que permite aludir a uma espécie de superioridade hierárquica dela.

Sob esse prisma, pode-se referir à Lei Orgânica como uma espécie de “Constituição Municipal”.<sup>23</sup>

Por conseguinte, todas as leis e atos normativos municipais devem obediência à Lei Orgânica, pelo simples fato de que a elaboração normativa dos

PEREIRA, Flávio Henrique Unes *et al.* (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 443.

<sup>22</sup> Paulo Modesto em seu artigo não tencionou atribuir essas conclusões esposadas, no caso, o autor ao tratar das normas de remissão se dirige às normas da Constituição Estadual que remetem para diplomas normativos distintos, podendo ser uma norma de remissão estadual que refira a conteúdo da Constituição Federal ou remeta para conteúdo normativo de Lei Orgânica Municipal, onde segundo o autor, os Tribunais consideram que essa norma “estadualiza” (incorpora) o conteúdo da norma remetida, o que permite que possa eficazmente - agora preenchida como o conteúdo da norma remetida - servir de parâmetro de controle para as leis estaduais e municipais em nível estadual. Mas a norma de remissão estadual apenas pode servir de parâmetro de controle quando possui um conteúdo determinado. Normas de remissão que reenviam para categorias de normas (ex. leis delegadas genericamente) não funcionariam adequadamente como parâmetros de controle. O texto inova ao aceitar que a remissão feita pela Constituição Estadual tanto pode ocorrer para cima (referindo-se à Constituição Federal e remetendo para o conteúdo nela determinado), quanto para baixo (para diplomas legislativos municipais, em especial a Lei Orgânica Municipal). O importante para o autor não é de onde vem o conteúdo prescritivo que preenche o vazio da norma estadual, mas sim, que este é preenchido na forma estabelecida pela própria Constituição Estadual, como ocorre algumas vezes, inevitavelmente, em matéria processual.

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p. 365.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Poderes Executivo e Legislativo contrária a seus preceitos, além de produzir incompatibilidade imediata com a mesma, consistirá em incompatibilidade mediata às Leis Estaduais e Federais, à Constituição Estadual e a Constituição Federal, em virtude da observância ao postulado no parágrafo único do art. 170 e art. 172 da Constituição Estadual<sup>24</sup>.

Do que fora exposto, pode-se afirmar que o afastamento de normas incompatíveis com a Lei Orgânica Municipal é de simples dedução. Se a mesma se subordina à Constituição Federal e a Estadual, bem como, as Leis Federais e Estaduais, as leis e outros atos normativos municipais incompatíveis com a Lei Orgânica Municipal também o são incompatíveis, de alguma forma, com as referidas normas constitucionais e infraconstitucionais, o que poderá ensejar seu controle no plano estadual nos termos do art. 125, §2º da Constituição Federal<sup>25</sup> que permitiu aos Estados-Membros a instituição de controle de constitucionalidade a ser realizado pelos Tribunais Superiores a eles pertencentes.

José Renato Nalini sustenta a exclusividade do controle de constitucionalidade de forma difuso para leis municipais através da via recursal, embora admita, de forma excepcional, o controle concentrado “para assegurar integral observância dos preceitos fundamentais da Constituição”<sup>26</sup> através de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Segundo o autor:

o Controle de Constitucionalidade de Lei Municipal com a Constituição da República só é possível no âmbito da versão incidental: o Controle Difuso em cada caso concreto.

Já o Controle Concentrado da Lei editada pelo Município brasileiro ficará a cargo dos Tribunais de Justiça, órgãos de segundo grau da Justiça Comum Estadual existentes em todos os Estados da Federação. O Constituinte de

<sup>24</sup> Art. 170 - A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

I - elaboração e promulgação de sua Lei Orgânica;  
(...)

Parágrafo único - No exercício da competência de que trata este artigo, o Município observará a norma geral respectiva, federal ou estadual.

Art. 172 - A Lei Orgânica pela qual se regerá o Município será votada e promulgada pela Câmara Municipal e observará os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

<sup>25</sup> Art. 125. (...). § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

<sup>26</sup> NALINI, José Renato. O controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais pelo Tribunal de Justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 2, p. 809.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

1988 explicitou caber aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.<sup>27</sup>

Ao autor assiste razão. Embora a ADPF amplie o leque de opções para se realizar o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais, como apresentaremos em seguida, ela é uma medida pouco utilizada pela sua subsidiariedade expressa na sua própria lei regulamentadora (art. 4º, §1º da Lei n. 9.882/1999) como veremos posteriormente<sup>28</sup>.

Com efeito, para que se possa atribuir um maior status à Lei Orgânica Municipal, a solução apresentada por Paulo Modesto parece ser a mais viável, ou seja, utilizar para aduzir a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos os seus postulados como um dos fundamentos jurídicos do pedido (em se tratando de representação de inconstitucionalidade de âmbito estadual no caso de controle abstrato) ou na própria questão prejudicial (no caso de controle incidental), o que em virtude da deferência existente entre as normas incorporadas na Lei Orgânica Municipal e as normas da Constituição Estadual ou Federal em decorrência do princípio da similaridade ou simetria, as Leis Orgânicas Municipais funcionariam como argumentos jurídicos válidos, embora não possam ser utilizadas como parâmetro de controle<sup>29</sup>. Em sua análise, o autor apresenta esta solução ao intérprete:

Em termos sistêmicos pode significar uma primeira resposta a uma lacuna existente no direito constitucional brasileiro: a ausência de um sistema completo de controle de constitucionalidade das leis municipais tendo como

<sup>27</sup> NALINI, José Renato. O controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais pelo Tribunal de Justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 2, p. 802.

<sup>28</sup> O próprio STF já se manifestou nesse sentido: “Em se tratando de lei municipal, o controle de constitucionalidade se faz pelo sistema difuso - e não concentrado -, ou seja, apenas no julgamento de casos concretos, com eficácia *inter partes*, e não *erga omnes*, quando confrontado o ato normativo local com a CF. O controle de constitucionalidade concentrado, nesse caso, somente será possível, em face da Constituição dos Estados, se ocorrente a hipótese prevista no § 2º do art. 125 da CF.” (ADI 209, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 20-5-1998, P, DJ de 11-9-1998.). Igual: ADI 5.089 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16-10-2014, P, DJE de 6-2-2015.

<sup>29</sup> O próprio STF tem atribuído prestígio à Lei Orgânica Municipal, vejamos: “A fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF.” (RE 494.253 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22-2-2011, 2ª T, DJE de 15-3-2011.).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



parâmetro de confronto as Leis Orgânicas que, nos termos da Constituição Federal, são normas eminentes ou superiores, que “regem” os Municípios (art. 29, CF). Por via da técnica das remissões expressas, pode-se responder parcialmente a esta lacuna, mantendo o parâmetro de controle no plano da Constituição Estadual, mas valorizando o conteúdo impositivo obrigatório das Leis Orgânicas em cada caso, especialmente em matéria processual, emprestando dignidade operativa a esta norma fundamental do ordenamento municipal.<sup>30</sup>

A seguir, entendemos importante elaborar uma breve síntese da forma como se realiza o Controle de Constitucionalidade das normas no direito brasileiro, em especial, o controle das normas municipais, o que embora pareça algo destinado a juristas, acaba por refletir no cotidiano de cada cidadão, quando afetado por normas eivadas de inconstitucionalidades.

### 3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS

A ideia fundamental do controle de constitucionalidade é a preservação dos direitos constitucionais, e conseqüentemente a supremacia da Constituição. Isso ocorre em virtude de que nem todas as normas do sistema jurídico se situam em um mesmo plano de eficácia, devendo haver uma relação de compatibilidade vertical, onde as normas infraconstitucionais sejam alinhadas e compatíveis com as normas ditas “constitucionais”.

Portanto, sobrevindo lei ou ato normativo que contrarie a Constituição Federal ou Estadual ela deverá ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

O controle de constitucionalidade se apresenta como elemento de estabilização constitucional, e ele se dá sempre entre um ato jurídico normativo e a Constituição Federal ou Estadual, isto porque, em se tratando de ato normativo municipal, o mesmo deve guardar compatibilidade com a Constituição Federal ou Estadual.

O controle de constitucionalidade pode ser:

---

<sup>30</sup> MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes *et al.* (Coord.). **O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ**: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 450.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	<a href="mailto:periodicoscesg@gmail.com">periodicoscesg@gmail.com</a>

a) formal: quando contrarie regras referentes ao processo legislativo, ou seja, aquelas que disciplinam a forma pela qual a lei e os demais atos normativos devem ser elaborados. Por exemplo, no art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, na Administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração; logo, se a Câmara dos Deputados aprovar uma lei, de sua iniciativa, aumentando os vencimentos dos agentes públicos da Administração direta e indireta, ela será dotada de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa. Destarte, a inconstitucionalidade formal ocorre quando se apresentem normas formadas por autoridades incompetentes (subjéctiva) - como no exemplo mencionado - ou em desconformidade com as formalidades ou procedimento na Constituição Federal (objéctiva); neste último caso, poderíamos ter, como exemplo, a aprovação de uma lei complementar por maioria simples dos membros da Câmara, e não absoluta, como prevê a Constituição Federal;

b) material: algum preceito da lei ou ato normativo é tratado de forma confrontante com a Constituição Federal, estando em desconformidade com o estabelecido constitucionalmente, logo, apresentando-se um problema referente ao conteúdo desse próprio preceito normativo. Por exemplo, uma lei que fixe idade de 80 anos, para os servidores públicos municipais se aposentarem por idade, é de conteúdo inconstitucional.

Em termos municipais, temos dois momentos possíveis para realizar o controle, podendo ele ser preventivo ou repressivo. No primeiro caso, seria realizado antes da promulgação da lei, quando o projeto de lei for encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça; esta deverá verificar a adequação do projeto de lei à Constituição Federal, Estadual e à Lei Orgânica. Verificando a inconstitucionalidade da lei, o projeto será arquivado: é o controle preventivo. Se a Comissão aceitar o projeto, o Prefeito poderá, entendendo ser a lei inconstitucional, vetá-la, ou se entendê-la constitucional, sancioná-la: aqui também se fala em controle preventivo.

De outro lado, se a lei promulgada for inconstitucional, o Poder Judiciário poderá fazer o controle repressivo. Atipicamente, pode ser feito pelo Poder

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



Legislativo, que tem poderes para editar decreto legislativo, suspendendo atos normativos do Prefeito que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa<sup>31</sup>.

Sendo o controle jurisdicional de constitucionalidade feito por um órgão integrante do Poder Judiciário, no direito brasileiro há dois métodos ou sistemas de controle: o controle reservado ou concentrado (também chamado austríaco, direto, principal ou jurisdição constitucional concentrada) onde se atribui legitimidade a um único órgão específico para a sua realização, como ocorre com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de cunho federal e estadual, à primeira somente se atribui ao Supremo Tribunal Federal o seu processamento e julgamento, e a segunda, somente ao Tribunal de Justiça do Estado; o controle aberto ou difuso (também chamado de americano, incidental, via de exceção, jurisdição constitucional difusa ou *judicial review*) pode ser iniciado em qualquer órgão do Poder Judiciário, por isso o sistema seria difusamente feito por todos os órgãos pertencentes ao Poder Judiciário. Dessa forma, no Brasil, acolhemos esses dois métodos de controle.

Na via de ação direta são legitimadas à propositura da ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade ou arguição de descumprimento de preceito fundamental todas aquelas pessoas taxativamente citadas no art. 103 da Constituição Federal<sup>32</sup>, quando o padrão de confronto for norma constitucional federal. Se o padrão de confronto for norma constitucional estadual, caberá a um dos legitimados pela Constituição Estadual promover a representação de inconstitucionalidade. O *pedido da ação* é que “se declare aquela lei ou ato normativo inconstitucional”, e na *causa de pedir*, deve-se apresentar o motivo, devendo este ser sempre “a não observância ou contrariedade a uma norma constitucional”. Se o STF acolher o pedido, ele estará declarando a lei ou o ato normativo inconstitucional, e a eficácia da sua decisão atingirá a todos no território

<sup>31</sup> Nessa hipótese, a Câmara Municipal editará um decreto legislativo suspendendo o decreto municipal, que exorbitou o seu poder regulamentar ou a lei delegada.

<sup>32</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	<a href="mailto:periodicoscesg@gmail.com">periodicoscesg@gmail.com</a>

nacional, ou seja, será “erga omnes”; por esse motivo é que ele é chamado de controle abstrato, pois os efeitos atingem abstratamente a todos que forem prejudicados ou beneficiados pela norma inconstitucional que foi retirada do sistema jurídico.

Já a via de exceção ocorre quando uma parte alega (como questão prejudicial) em uma ação, que a lei ou ato normativo que se baseia a pretensão da outra parte é inconstitucional. O juiz então terá de dizer se essa lei é ou não é inconstitucional, decidindo primeiro a questão prejudicial suscitada (inconstitucionalidade da lei) para, só após, decidir sobre a pretensão da outra parte. Nesse caso, a decisão do juiz só produz efeitos concretos para as partes no processo ou “*inter partes*”; por isso também é chamado de controle concreto de constitucionalidade. Exemplificando, o caso onde um Prefeito elabora uma Lei Municipal instituindo Imposto Predial Territorial Urbano sobre as propriedades rurais; os proprietários das fazendas poderão não pagar o tributo e, quando sofrerem a execução fiscal proposta pelo Município, alegarem em sua defesa, como questão prejudicial, que a hipótese de incidência dessa lei é inconstitucional, e que eles já pagam o Imposto Territorial Rural, que é o imposto devido à União, nos termos do art. 153, VI, da Constituição Federal.

Em Minas Gerais o art. 106 da Constituição Estadual explicita a competência do Tribunal de Justiça para julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da sua Constituição<sup>33</sup>. A norma originária deste comando previa a possibilidade do Tribunal de Justiça declarar inconstitucionalidade também em face da Constituição Federal, entretanto esse preceito foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Art. 106. Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: I - processar e julgar originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas: (...);

h) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais em face desta Constituição, ou municipais, em face desta e da Constituição da República.

<sup>34</sup> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CABIMENTO ADMITIDO PELA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE ATRIBUI COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSÁ-LA E JULGÁ-LA. INADMISSIBILIDADE. 1. O ordenamento constitucional brasileiro admite Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição estadual, a serem processadas e julgadas, originariamente, pelos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 125,

perdendo a sua eficácia. Portanto, não cabe controle de constitucionalidade abstrato de lei municipal se o padrão de confronto for a Constituição Federal<sup>35</sup>.

No seu art. 118 instituiu os legitimados à propositura desta ADIn Estadual, atribuindo legitimidade aos seguintes: Governador do Estado, Mesa da Assembleia, Procurador-Geral de Justiça, Prefeito ou a Mesa da Câmara Municipal, Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, partido político legalmente instituído, entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado<sup>36</sup>.

O § 4º do art. 118 ainda permitiu a utilização da ADIn Estadual para sanar omissão dos poderes competentes no cumprimento de normas constantes na Constituição Estadual<sup>37</sup>.

Declarada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal pelo Tribunal de Justiça, este deverá comunicar a decisão à Câmara Municipal, nos

---

parágrafo 2º da C.F.). 2. Não, porém, em face da Constituição Federal. 3. Aliás, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal tem competência para Ações dessa espécie, pois o art. 102, I, "a", da C.F. só a prevê para Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não, assim, municipal. 4. De sorte que o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, diante da Constituição Federal, só se faz, no Brasil, pelo sistema difuso, ou seja no julgamento de casos concretos, com eficácia, "inter partes", não "erga omnes". 5. Precedentes. 6. Ação Direta julgada procedente, pelo S.T.F., para declarar a inconstitucionalidade das expressões "e da Constituição da República" e "em face da Constituição da República", constantes do art. 106, alínea "h", e do parágrafo 1º do art. 118, todos da Constituição de Minas Gerais, por conferirem ao respectivo Tribunal de Justiça competência para o processo e julgamento de A.D.I. de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal. 7. Plenário. Decisão unânime. (ADIn n. 508/MG. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 12.02.2003. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 23.05.2003).

<sup>35</sup> É pacífica a jurisprudência do STF, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a Tribunais de Justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da CF. (ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 20-10-2006, P, DJ de 20-9-2006.) Igual: Reclamação 16.431 MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 23-10-2013, DJE de 25-10-2013.

<sup>36</sup> Art. 118. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

I - o Governador do Estado;

II - a Mesa da Assembleia;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o Prefeito ou a Mesa da Câmara Municipal;

V - o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais;

VI - partido político legalmente instituído;

VII - entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado.

<sup>37</sup> Art. 118. (...). § 4º - Reconhecida a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

termos do art. 118, § 3º<sup>38</sup>, em virtude da eficácia “*erga omnes*” decorrente da sua decisão, que, por si só, implica em perda de eficácia da norma declarada inconstitucional.

Em se tratando de controle incidental, em virtude da eficácia “*inter partes*”, estar-se-ia diante da possibilidade atribuída pelo art. 173, §2º da Constituição Estadual de suspender “no todo ou em parte, a execução de ato normativo municipal declarado, incidentalmente, inconstitucional, por decisão definitiva do Tribunal de Justiça, quando a decisão de inconstitucionalidade for limitada ao texto da Constituição do Estado.” É importante afirmar, que do resultado das ADINs Estaduais poderá caber Recurso Extraordinário ao STF<sup>39</sup>, desde que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de reprodução obrigatória da Constituição Federal<sup>40</sup>, e a eficácia da decisão será “*erga omnes*”<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Art. 118. (...). § 3º - Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal.

<sup>39</sup> “Reclamação com fundamento na preservação da competência do STF. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-Membros. Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta.” (Reclamação n. 383, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11-6-1992, P, DJ de 21-5-1993.). Igual: Reclamação n. 12.653 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20-6-2012, P, DJE de 15-10-2012. Vide: Agravo de Instrumento 694.299 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 13-8-2013, 1ª T, DJE de 17-2-2014. Vide ainda: Reclamação n. 4.329, Rel. Min. Ayres Britto, j. 17-11-2011, P, DJE de 12-12-2011.

<sup>40</sup> Nesse sentido: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.” (RE 650.898, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 1º-2-2017, P, DJE de 24-8-2017, tema 484.). Ainda: “O artigo 125, § 2º, da Constituição do Brasil estabelece caber aos Estados instituir a representação de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, circunstancia que leva a conclusão de que o controle de constitucionalidade estadual - com exceção apenas da interposição de Recurso Extraordinário por violação de norma de repetição obrigatória da Constituição do Brasil - encerra-se no âmbito da jurisdição dos Tribunais de Justiça locais.” (RE 599.633 AgR, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, j. 23-11-2009, DJE de 11-12-2009.). Mais ainda: “Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da CF. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local. Incidência da Súmula 280 do STF.” (Agravo de Instrumento 694.299 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 13-8-2013, 1ª T, DJE de 17-2-2014.) Vide ainda: Reclamação n. 383, Rel. Min. Moreira Alves, j. 11-6-1992, P, DJ de 21-5-1993.

<sup>41</sup> “O Tribunal, por votação unânime, conheceu do recurso extraordinário e lhe deu provimento para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 25, 27 e parágrafos, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5-4-1990. (...) E, em questão de ordem levantada pelo presidente (Min. Moreira Alves), decidiu que a decisão tomada, como a presente, em recurso

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Em termos municipais, a maioria dos processos que desembarcam no Supremo Tribunal Federal para que o mesmo decida incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ocorre através de Recurso Extraordinário. Nesse sentido, trazemos à colação algumas decisões do STF em via incidental provocadas através de Recursos Extraordinários:

1 - “Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade de artigos de lei municipal. Normas que determinam prorrogação automática de permissões e autorizações em vigor, pelos períodos que especifica. (...) Prorrogações que efetivamente vulneram os princípios da legalidade e da moralidade, por dispensarem certames licitatórios previamente à outorga do direito de exploração de serviços públicos.” (RE 422.591, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 1º-12-2010, P, DJE de 11-3-2011.).

2 - “A omissão da Constituição estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o art. 37, V, da CB, norma de reprodução obrigatória.” (RE 598.016 AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 20-10-2009, 2ª T, DJE de 13-11-2009.).

3 - “Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei municipal que altera regime de ocupação do solo de zona de proteção ambiental. Lei municipal é a via própria para alteração do regime de ocupação do solo.” (RE 519.778 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24-6-2014, 1ª T, DJE de 1º-8-2014.)

4 - “Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.” (Súmula Vinculante 49, decorrente dos Recursos Extraordinários 228735, 210586, 175535, 232063 entre outros)

5 - “Em virtude do disposto no art. 29, IX, da Constituição, a lei orgânica municipal deve guardar, no que couber, correspondência com o modelo federal acerca das proibições e incompatibilidades dos vereadores. Impossibilidade de acumulação dos cargos e da remuneração de vereador e de secretário municipal. Interpretação sistemática dos arts. 36, 54 e 56 da CF.” (RE 497.554, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27-4-2010, 1ª T, DJE de 14-5-2010.)

6 - “Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Manaus/AM, que dispõe sobre os substitutos eventuais do prefeito e vice-prefeito no caso de dupla vacância. (...) A jurisprudência da Corte fixou-se no sentido de que a disciplina acerca da sucessão e da substituição da chefia do Poder Executivo municipal põe-se no âmbito da autonomia política do município, por tratar tão somente de assunto de interesse local, não havendo dever de observância do modelo federal (...).

(RE 655.647 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11-11-2014, 1ª T, DJE de 19-12-2014.)

7 - “Estado do Rio de Janeiro. Lei orgânica do Município da Capital, de 5-4-1990, arts. 25 e 27. Dispositivos que se mostram incompatíveis com a CF. No primeiro caso, por haverem legitimado acumulações não contempladas nos § 1º e § 2º do art. 17 do texto transitório; e, no segundo, por ofensa ao art. 37, II, do texto permanente da Carta da República. Recurso

extraordinário interposto em ação direta de inconstitucionalidade estadual, tem eficácia erga omnes, por se tratar de controle concentrado, eficácia essa que se estende a todo o território nacional.” (RE 187.142, Rel. Min. Ilmar Galvão, extrato de ata, j. 13-8-1998, P, DJ de 2-10-1998.).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

extraordinário provido, com declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.” (RE 187.142, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 13-8-1998, P, DJ de 2-10-1998.).

8 - “Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...). É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência.” (RE 658.026, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, tema 612.).

9 - “Lei municipal de Joinville, que proíbe a instalação de nova farmácia a menos de 500 metros de estabelecimento da mesma natureza. Extremo a que não pode levar a competência municipal para o zoneamento da cidade, por redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art. 170 e parágrafo, da CF).” (RE 203.909, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 14-10-1997, 1ª T, DJ de 6-2-1998.).

10 - “A Lei municipal 8.640/2000, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da CB. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. (RE 596.489 AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 27-10-2009, 2ª T, DJE de 20-11-2009.).

11 - “A questão suscitada no presente recurso extraordinário versa, à luz do artigo 30, I e V, da Constituição Federal, sobre a competência suplementar de município para legislar sobre trânsito e transporte, e impor sanções mais gravosas que as previstas no Código de Trânsito Brasileiro - CTB. Há nesta Corte decisão específica sobre o tema no sentido da inconstitucionalidade de norma municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no CTB, por extrapolar a competência legislativa suplementar do município expressa no artigo 30, II, da Constituição Federal. Neste sentido: ARE 638.574 / MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 14.04.2011. Esta Corte possui ainda jurisprudência firmada no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e municípios a legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por Lei Complementar. (ARE 639.496 RG, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, j. 16-6-2011, P, DJE de 31-8-2011, tema 430.).

Como já fora afirmado alhures, no tópico anterior, atualmente, há de se ressaltar que houve a incorporação pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental da possibilidade de realização de controle de constitucionalidade via ação direta de qualquer ato do Poder Público Municipal, normativo ou não, em se

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

tratando de lesão à preceito fundamental.<sup>42</sup> Daniel Sarmento comenta a importância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para o direito municipal, e a sua atual dinâmica atribuída por essa “medida de cunho judicial”<sup>43</sup> qualificada pela *subsidiariedade*, interpretada dentro dos parâmetros do controle concentrado. Segundo o autor:

lovação do maior relevo foi a autorização para o exercício do controle concentrada de constitucionalidade sobre leis e atos normativos municipais por meio da ADPF. Como se sabe, não havia, até então, controle abstrato de constitucionalidade das leis municipais em face da Constituição Federal, haja vista o teor expresso do seu art. 102, inciso I, alínea a. As leis municipais sujeitavam-se apenas ao controle difuso de constitucionalidade, e ao controle abstrato em face das Constituições Estaduais, realizado pelos Tribunais de Justiça, na forma do disposto no art. 125, § 2º, da lei maior. Agora, sua constitucionalidade pode ser aferida abstratamente pelo Supremo Tribunal Federal, desde que a norma alegadamente violada constitua “preceito fundamental” e a controvérsia constitucional seja relevante.

(...). Não há qualquer restrição ao controle de atos normativos municipais no art. 102, § 1º da Constituição Federal, e não há porque traçar, neste particular, qualquer analogia entre a ADPF e a ADIn. Até porque, uma das

<sup>42</sup> “Arguição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser “ato do Poder Público” federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial “quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (ADPF 1 QO, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 3-2-2000, P, DJ de 7-11-2003.).

<sup>43</sup> Segundo Celso Ribeiro Bastos, “a Arguição de Descumprimento é medida de *cunho judicial*, que promove o controle concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos e não normativos, desde que emanados do Poder Público. Com a Arguição, tem-se a complementação do sistema pátrio de controle de constitucionalidade, com uma medida extremamente aberta à correção dos atos estatais violadores da Constituição”. (BASTOS, Celso Ribeiro. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Legislação Regulamentadora*. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análises à luz da lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 78). Carlos Ayres Britto, quando era Ministro do STF, também pareceu ter se manifestado nesse sentido: “Começo por confirmar o que tenho dito a respeito da natureza jurídica da ADPF. Ela ostenta uma multifuncionalidade legal que me parece de duvidosa constitucionalidade. Entretanto, como se encontra pendente de julgamento a ADI 2.231-DF, manejada, especificamente, contra a lei instituidora dela própria, ADPF (Lei n. 9.982/99), e tomando em linha de conta o fato de que há decisões plenárias a prestigiar os desígnios da mesma Lei n. 9.882/99, que tenho feito? Tenho-me rendido ao princípio constitucional da presunção de validade dos atos legislativos, de modo a momentaneamente acatar o instituto da ADPF tal como positivamente gizado. Logo, a ADPF como ferramenta processual apta a ensejar tanto a abertura do processo de controle concentrado de constitucionalidade quanto a instauração do processo de controle desconcentrado (comumente designado por ‘difuso’ e em caráter ‘incidental’), ambos de índole jurisdicional. Alcançando, no mesmo tom, assim os atos do Poder Público editados anteriormente à Constituição como os de edição a ela posterior. Mais ainda, quer os atos procedentes da União e dos Estados, quer os originários dos Municípios brasileiros. E com a força ambivalente, enfim, de reparar ou até mesmo prevenir lesão ao tipo de enunciado normativo-constitucional a que ela, ADPF, se destina salvaguardar.” (ADPF 111, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 27-9-2007, DJ de 4-10-2007).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

razões que motivou a criação da ADPF foi sua possibilidade de atingir situações que os outros mecanismos já existentes de controle de constitucionalidade não tinham aptidão de alcançar.

Aliás, ao nosso ver, é digna de encômios a extensão do controle abstrato à lei municipal, que permitirá o Supremo Tribunal Federal resolver, de uma vez por todas e com eficácia *erga omnes*, as controvérsias envolvendo a constitucionalidade do direito municipal, evitando com isso o congestionamento ocioso do Judiciário, acarretado pela repetição desnecessária de demandas idênticas, com atrasos na prestação jurisdicional e riscos à isonomia do jurisdicionado. E nem se diga que tal extensão agrava a sobrecarga de trabalho do Supremo Tribunal, hoje já tão assoberbado, pois cada ADPF sobre lei municipal julgada corresponderá, seguramente a um grande número de Recursos Extraordinários, envolvendo a mesma questão que o Pretório Excelso não terá de apreciar.<sup>44</sup>

### O princípio da subsidiariedade<sup>45</sup> atribuído constantemente pelo STF à

<sup>44</sup> SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 93-94.

<sup>45</sup> Nos termos do art. 4º, § 1º, “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”, a doutrina e o Supremo Tribunal Federal admitem que o princípio da subsidiariedade decorre desta norma. A ADPF só será viável se respeitado esse princípio. Vejamos algumas decisões do STF sobre essa necessidade apontada:

1 - “Subsidiariedade. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do Poder Público - gênero.” (ADPF 172-REF-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10-6-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009.) No mesmo sentido: ADPF 141-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-5-2010, Plenário, DJE de 18-6-2010.

2 - “Vê-se, pois, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados. Foi por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, tendo em consideração o princípio da subsidiariedade, não conheceu, quer em sede plenária (ADPF 3-CE, Rel. Min. Sydney Sanches); quer, ainda, em decisões monocráticas (ADPF 12-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADPF 13-SP, Rel. Min. Ilmar Galvão), de arguições de descumprimento de preceito fundamental, precisamente por entender que existiam, no contexto delineado naquelas ações, outros meios processuais “tais como o mandado de segurança, a ação direta de inconstitucionalidade (por violação positiva da Carta Política), o agravo regimental e o recurso extraordinário (que admitem, excepcionalmente, a possibilidade de outorga cautelar de efeito suspensivo) e a reclamação”, todos eles aptos a neutralizar a suposta lesividade dos atos impugnados.” (ADPF 17-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 20-9-2001, DJ de 28-9-2001.) No mesmo sentido: ADPF 237-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 15-9-2011, DJE de 20-9-2011.”

3 - “Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-12-2005, Plenário, DJ de 27-10-2006.). No mesmo sentido: ADPF 210-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 6-6-2013, Plenário, DJE de 21-6-2013; ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 26-02-



ADPF, decorre da sua própria lei regulamentadora (Lei n. 9.882/1999), onde nos termos do seu art. 4º, § 1º, “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Já é assente por parte do STF que a ADPF só será viável se respeitado esse princípio, entretanto, em alguns casos ele não tem sido interpretado de forma restritiva. Vejamos algumas decisões do STF sobre essa necessidade apontada:

1 - “Subsidiariedade. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do Poder Público - gênero.” (ADPF 172-REF-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10-6-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009.) No mesmo sentido: ADPF 141-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12-5-2010, Plenário, DJE de 18-6-2010.

2 - “Vê-se, pois, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados. Foi por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, tendo em consideração o princípio da subsidiariedade, não conheceu, quer em sede plenária (ADPF 3-CE, Rel. Min. Sydney Sanches); quer, ainda, em decisões monocráticas (ADPF 12-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADPF 13-SP, Rel. Min. Ilmar Galvão), de arguições de descumprimento de preceito fundamental, precisamente por entender que existiam, no contexto delineado naquelas ações, outros meios processuais “tais como o mandado de segurança, a ação direta de inconstitucionalidade (por violação positiva da Carta Política), o agravo regimental e o recurso extraordinário (que admitem, excepcionalmente, a possibilidade de outorga cautelar de efeito suspensivo) e a reclamação”, todos eles aptos a neutralizar a suposta lesividade dos atos impugnados.” (ADPF 17-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 20-9-2001, DJ de 28-9-2001.) No mesmo sentido: ADPF 237-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 15-9-2011, DJE de 20-9-2011.”

3 - “Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-12-2005, Plenário, DJ de 27-10-2006.). No mesmo sentido: ADPF 210-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 6-6-2013, Plenário, DJE de 21-6-2013; ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 26-02-2010, DJE de 8-3-2010; ADPF 47-MC, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 7-12-2005, Plenário, DJ de 27-10-2006.

2010, DJE de 8-3-2010; ADPF 47-MC, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 7-12-2005, Plenário, DJ de 27-10-2006.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

4 - “O desenvolvimento do princípio da subsidiariedade, ou da idéia da inexistência de outro meio eficaz, dependerá da interpretação que o STF venha a dar à lei. (...) À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a argüição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão (recurso constitucional) e no direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático. De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) Nesse cenário, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Destarte, assumida a plausibilidade da alegada violação ao preceito constitucional, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a argüição de descumprimento. Em sentido contrário, em princípio, 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, geral e imediata -, há de se entender possível a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva. Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva, apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigurar-se-ia integralmente aplicável a argüição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de um sem número de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias. (...) Desse modo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais - vias processuais ordinárias - não poderá servir de óbice à formulação da argüição de descumprimento.” (ADPF 76, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 13-2-2006, DJ de 20-2-2006.)

5 - “Da mesma forma, o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF não oferece obstáculo à presente ação. É que este Supremo vem entendendo que a subsidiariedade exigida pelo art. 4º, § 1º da Lei n. 9.882/99 não pode ser interpretada com raciocínio linear e fechado. A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica com a mesma

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF. Em se tratando de decisões judiciais, não seria possível o manejo de qualquer ação de nosso sistema de controle concentrado. Da mesma forma, o recurso extraordinário não daria resolução de maneira definitiva como a ADPF. É que muito embora a tendência do Supremo em atribuir dimensão objetiva ao recurso extraordinário, a matéria ainda não é totalmente pacificada o que coloca o efeito vinculante da ADPF como instrumento processual-constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.882/99 ).” (ADPF 79-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 29-7-2005, DJ de 4-8-2005.).

Outra questão recorrente em termos da utilização da ADPF decorre do sentido da expressão “preceito fundamental”.

Para André Ramos Tavares, o termo “preceito” teria sido empregado como sinônimo de “normas”, que englobaria todas as regras e princípios da Constituição<sup>46</sup>, todavia, que sejam dotados de fundamentalidade, consistente no fato de ser “imprescindível, basilar ou inafastável”<sup>47</sup> para a manutenção da “alma de uma Constituição”<sup>48</sup>.

Daniel Sarmiento aponta como pertencentes a essa categoria “os direitos fundamentais, as demais cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição da República, bem como os princípios fundamentais da República, previstos nos

<sup>46</sup> Adota-se, comumente, uma categoria geral, um gênero, que são as normas; e suas espécies, as regras e os princípios. Estas duas últimas, pois, são elementos que compõem o conjunto maior denominado normas.

(...).

A Constituição brasileira de 1988 utiliza a expressão *princípios* em diversas passagens. Mas refere-se a *preceito fundamental* em um único momento, vale dizer, quando trata da arguição por seu descumprimento.

Nos quadrantes do Direito a noção de preceito ancora-se na ideia de “ordem”, “mandamento”, “comando”, identificando-se, uma vez mais, com o conteúdo que se encontra tanto em regras como em princípios. Assim, torna-se sinônimo de “norma”, no sentido empregado acima, designativo das regras e dos princípios jurídicos. (TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 50-51).

<sup>47</sup> Cf.: TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 52).

<sup>48</sup> Termo também empregado por André Ramos Tavares (TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 53).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

arts. 1º ao 5º do Texto Magno”<sup>49</sup>, advertindo que o não arrolamento de forma taxativa por parte do legislador infraconstitucional dos preceitos fundamentais é importante para garantir a evolução da ADPF, pois ao se utilizar

de um conceito jurídico indeterminado, a lei conferiu uma maleabilidade maior à jurisprudência, que poderá acomodar com mais facilidade mudanças no mundo dos fatos, bem como a interpretação evolutiva da Constituição. Caberá, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal definir tal conceito, sempre baseando-se na consideração do dado axiológico subjacente ao ordenamento constitucional.<sup>50</sup>

O Supremo Tribunal Federal oportunamente sugeriu quais seriam os preceitos fundamentais:

Parâmetro de controle - É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, a forma federativa de Estado, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico. Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados ‘princípios sensíveis’, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos Estados-Membros (art. 34, VII). É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição (Einheit der Verfassung) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. (...) É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. (...) Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência. Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio

<sup>49</sup> SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 91.

<sup>50</sup> SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: análises à luz da lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 91.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confiram densidade normativa ou significado específico a esse princípio. Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional. (ADPF 33-MC, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-10-03, DJ de 6-8-04).

Importante afirmar que o Supremo Tribunal Federal tem exigido um tipo de lesão constitucional qualificada pela sua relevância e de difícil reversibilidade.

Vejamos:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.). (ADPF 127, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, julgamento em 25-2-2014, DJE de 28-2-2014.).

Quanto aos legitimados para a sua propositura, não houve inovação, consistindo ainda nas pessoas constantes do art. 103 da Constituição Federal, ou seja, as mesmas que podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade. Desta forma, se um Prefeito ou Vereador desejar instaurar uma ADPF, os mesmos não se encontram legitimados<sup>51</sup>. Todavia,

<sup>51</sup> Nesse sentido, Gustavo Binenbojm observa o seguinte: “Faz-se mister, todavia, ponderar que a Lei nº 9.882/99 não conferiu legitimidade aos Prefeitos Municipais, nem tampouco às Mesas de Câmaras Municipais ou a qualquer entidade pública ou privada de âmbito municipal, para manejarem o novo instrumento. Resta saber a quem interessará deflagrar, via arguição de descumprimento de preceito fundamental, a jurisdição da Suprema Corte para o exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais. Espera-se que a Lei nº 9.882/99 não tenha criado - como diria Barbosa Moreira - um sino sem badalo.” (BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 194). O Supremo Tribunal Federal também já se posicionou nesse sentido: “Legitimidade. Ativa. Inexistência. Ação por Descumprimento de Preceito

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

a Lei 9.882/1999, em seu art. 2º, § 1º, deixou espaço para que, qualquer interessado à sua propositura possa oficiar ao Procurador-Geral da República para que o mesmo o faça<sup>52</sup>; esse seria o caminho viável.

#### 4 DA DINÂMICA PROPOSTA À COMISSÃO QUE ELABOROU O PROJETO DE REVISÃO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SÃO GOTARDO

Nos termos do art. 83, inciso V, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Gotardo, compete privativamente, ao Presidente da Câmara, contratar, na forma da lei, serviços técnicos especializados para atender às necessidades da Câmara.

No intuito de proceder um estudo especializado e de alto nível a respeito da adequação e completa revisão da Lei Orgânica Municipal, o Presidente da Câmara em exercício no ano de 2013 entendeu necessária a constituição de uma Comissão de Juristas para realização desse Estudo Técnico sobre a referida Constituição Municipal, e a subsequente realização de Seminários informando à população como um todo das possíveis modificações a serem implementadas na Lei Orgânica Municipal, caso esse estudo fosse legitimado.

Desta forma, a referida Comissão de Juristas foi designada para realizar as adequações necessárias à Lei Orgânica Municipal, tanto no que diz respeito à necessidade de simetria ou similaridade constitucional<sup>53</sup>, quanto no que respeita às

---

Fundamental (ADPF). Prefeito municipal. Autor não legitimado para ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade reconhecida. Negativa de seguimento ao pedido. Recurso, ademais, impertinente. Agravo improvido. Aplicação do art. 2º, I, da Lei federal n. 9.882/99. Precedentes. Quem não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, não a tem para ação de descumprimento de preceito fundamental.” (ADPF 148-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 3-12-2008, Plenário, DJE de 6-2-2009.).

<sup>52</sup> Nesse sentido: “A arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ser proposta pelos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.882/99, art. 2º, I), mas qualquer interessado poderá solicitar ao Procurador-Geral da República a propositura da arguição (art. 2º, § 1º).” (ADPF 11, Rel. Min. Carlos Velloso, decisão monocrática, julgamento em 30-1-2001, DJ de 6-2-2001.).

<sup>53</sup> Marçal Justen Filho ressalta que “embora não previsto literalmente no texto constitucional, vigora entre nós o princípio da similaridade. Significa que a Constituição dispõe sobre a organização, a estrutura e o funcionamento da União. Tais regras são de observância obrigatória para os demais entes federativos, que devem adotar disciplina similar ao promover a sua organização.” (JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 1, p.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Leis Federais e Estaduais infraconstitucionais de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos exigidos pelos já referidos artigos 170, parágrafo único, e 172 da Constituição Estadual.

A seleção desses juristas observou os seguintes critérios: publicações na área, trabalhos já realizados e equipe eclética: 2 (dois) especialistas em Direito Municipal, 1 (um) especialista em Direitos Humanos, 1 (um) especialista em Direito Civil e Agrário (devido a vocação da nossa cidade), 1 (um) Constitucionalista e 1 (um) Administrativista.

A Comissão foi formada pelos seguintes Juristas:

1 - Alexandre Levin<sup>54</sup>

354). O próprio STF já se referiu à necessidade de similaridade ou simetria em alguns casos quando provocado:

1 - “Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-membro. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os ‘freios e contrapesos’ admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes. Consequente plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental por dispositivos da Lei estadual 11.075/1998/RS (inciso IX do art. 2º e arts. 33 e 34), que confiam a organismos burocráticos de segundo e terceiro graus do Poder Executivo a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça (...).(ADI 1.905 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19-11-1998, P, DJ de 5-11-2004.);

2 - “No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.” (ADI 4.298 MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.). Igual: ADI 1.521, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013.

<sup>54</sup> É Doutor em Direito Público pela PUC/SP. É Procurador Concursado junto ao Município de São Paulo desde o ano 2000, atualmente exercendo a função de Assessor Jurídico da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, tendo grande experiência teórica e prática no Direito Municipal. É Professor de Direito Municipal nas seguintes Instituições: Curso Marcato, Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo (CEJUR), Escola Superior de Direito Municipal da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, Escola Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Escola Paulista de Direito. Autor

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

2 - João Eduardo Lopes Queiroz<sup>55</sup>

3 - José Luis Quadros de Magalhães<sup>56</sup>

4 - Lucas Abreu Barroso<sup>57</sup>

dos seguintes livros: Operação urbana consorciada - concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística (Editora Lumen Juris); Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos (Editora Fórum); Direito Público em debate (Lumen Juris); Licitação. In: COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; NAKAMURA, André Luiz dos Santos. (Org.). Direito Administrativo (Coutinho), p. 71-98; Alienações - arts. 17 a 19 da Lei n. 8.666/93. In: Jessé Torres Pereira Junior. (Org.). Comentários ao sistema legal brasileiro de licitações e contratos administrativos. (NDJ), p. 107-138; Legitimidade constitucional da intervenção do poder judiciário em caso de omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na constituição. In: O direito administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. (Fórum), p. 29-38.

<sup>55</sup> É Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pelo Complexo Jurídico Damásio Evangelista de Jesus. Especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. É professor de Gestão Pública, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Agronegócio no Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Ainda, desde 2006, tenho sido professor em nível de Pós-graduação na Fundação Armando Álvares Penteado, no INSPER/IBMEC e no Centro Universitário de Maringá (CESUMAR) de disciplinas ligadas à área de Direito do Agronegócio. E também professor de Pós-graduação em Direito Administrativo na Escola Paulista de Direito, Faculdade de Direito do Sul de Minas, Instituto Brasileiro de Gestão Pública (IBEGESP) e Universidade Católica de Salvador. Coordenador da Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado e da Revista Brasileira de Direito do Agronegócio, ambas reconhecidas pela CAPES/MEC como periódicos de excelência. Possui os seguintes Livros publicados: Direito Administrativo das Agências Reguladoras (Ed. Lumen Juris); Direito Administrativo, 2. ed. (Ed. Forense, 2015); Direito Administrativo Econômico (Ed. Atlas); Direito do Agronegócio, 2. ed. (Ed. Fórum); Direito Administrativo - Ponto a Ponto - Tomo I (Ed. Campus/Elsevier); Direito Administrativo - Ponto a Ponto - Tomo II (Ed. Campus/Elsevier); Curso de Direito Administrativo Econômico, vol. I (Ed. Malheiros, 2006); Curso de Direito Administrativo Econômico, vol. II (Ed. Malheiros) e Curso de Direito Administrativo Econômico, vol. III (Ed. Malheiros).

<sup>56</sup> Possui Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. É professor titular de Direito Constitucional da UFMG e da PUC/Minas, tanto na graduação, quanto no Mestrado e Doutorado. Foi professor do Curso de Ingresso na Carreira do Ministério Público de Minas Gerais, CEJUR, durante a década de 1990. É autor dos seguintes livros: O Pacto Federativo (Ed. Mandamentos); Teoria do Estado, Democracia e Poder Local (Ed. Lumen Juris); Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro (Ed. Del Rey); Estado Plurinacional e direito internacional (Ed. Juruá); Direito à diversidade e o Estado Plurinacional (Ed. Arraes); A supremacia da Constituição - reforma e controle no direito comparado (Ed. Arraes); Direito Constitucional - Curso de Direitos Fundamentais (Ed. Método); O município e a construção da democracia participativa (Ed. Mandamentos); Direito Constitucional Tomo I (Ed. Mandamentos); Direito Constitucional - tomo II (Ed. Mandamentos); Direito Constitucional - Tomo III (Ed. Mandamentos); Direitos Humanos: Sua história, sua garantia e a questão da indivisibilidade (Ed. Juarez de Oliveira); Direito à Diferença 1: Aspectos teóricos e conceituais da proteção às minorias e aos grupos vulneráveis (Ed. Saraiva); Direito à Diferença 2: Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis (Ed. Saraiva); Direito à Diferença 3: Aspectos institucionais e instrumentais de proteção à minoria e grupos vulneráveis. (Ed. Saraiva); Constitucionalismo e Democracia (Ed. Campus Elsevier); O STF e a interpretação da Constituição (Ed. Fórum); Diversidade e Novo Constitucionalismo Democrático - Modernidade, Direitos Humanos e Rotulação (Ed. Lumen Juris); Entre Redes - caminhos para o enfrentamento à violência contra crianças (Ed. UFMG).

<sup>57</sup> É Doutor em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. É professor titular da Universidade Federal do Espírito Santo, professor do CESG e professor convidado do Doutorado em Direito da Universidad de Buenos Aires. É o maior especialista em Direito Agrário do Brasil, pertencendo atualmente ao

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



5 - Luciano de Araújo Ferraz<sup>58</sup>

6 - Tatiana Ribeiro de Souza<sup>59</sup>

Os Juristas Luciano de Araújo Ferraz e João Eduardo Lopes Queiroz realizaram o trabalho de forma voluntária no ano de 2013.

Ressalta-se que outros dois juristas haviam sido convidados<sup>60</sup>, mas declinaram do convite por entender que o valor oferecido pela Câmara Municipal de São Gotardo era insuficiente para o trabalho que estava sendo atribuído.

Nessa perspectiva, pode-se averiguar que o Presidente da Câmara Municipal em exercício à época procurou ser diligente na escolha da equipe que realizaria o referido projeto. Podendo observar que todos os escolhidos além de serem Professores de Direito Constitucional, Administrativo, Orçamentário e Civil de consagradas Instituições de Ensino Superior, têm ainda livros e artigos publicados

---

Conselho Científico da União Mundial dos Agraristas universitários. É autor dos seguintes livros: Contemporary legal theory in Brazilian civil law (Ed. Juruá); A lei agrária nova: biblioteca científica de direito agrário, agroambiental, agroalimentar e do agronegócio. Vol. I, II, III, e IV (Ed. Juruá); O direito agrário na constituição (Ed. Forense); A realização do direito civil: entre normas jurídicas e práticas sociais (Ed. Juruá); El nuevo derecho agrário (Ed. Juruá); Agroindústria: uma análise no contexto socioeconômico e jurídico brasileiro (Ed. Leud); A obrigação de indenizar e a determinação da responsabilidade civil por dano ambiental (Ed. Forense); Trabalhador rural: uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico brasileiro (Ed. Juruá); Leasing agrário e arrendamento rural com opção de compra (Ed. Del Rey).

<sup>58</sup> É Doutor em Direito Público pela UFMG e professor Titular de Direito Administrativo e Financeiro junto à UFMG e à PUC/Minas, e ainda, autor dos seguintes livros: Curso de Direito Financeiro e Tributário. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014; Tratado de Direito Administrativo - Direito Administrativo dos Bens e Restrições à Propriedade (em co-autoria com Maria Sylvia Zanella Di Pietro). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014; Servidores Públicos na Constituição de 1988 (em co-autoria com Maria Sylvia Zanella Di Pietro). 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011. Direito Municipal Aplicado. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009; Direito Público Moderno: homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Licitações Estudos e Práticas - 2ª Edição. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002; Controle da Administração Pública. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

<sup>59</sup> É Doutora em Direito Público pela PUC/Minas e profa. titular de Direitos Humanos junto à Universidade Federal de Ouro Preto. Professora do programa de Mestrado na Universidad Libre de Colômbia e na Universidade Nacional Autónoma de México. Diretora do “Núcleo de Estudos da Constituição e Diversidade” junto ao CNPQ. Autora dos livros: O papel da ideologia na sociedade moderna (Ed. Initia Via); Filosofía y Teoría Política (Ed. Universidad Libre); Direitos Fundamentais e o Direito Ambiental (Ed. Embrapa); O Tribunal Penal Internacional: comentários ao Estatuto de Roma (Ed. Del Rey); Auschwitz é aqui (Ed. Lúmen Juris); A supremacia da constituição: reforma e controle no direito comparado (Ed. Arraes); O município e a construção da democracia participativa (Ed. Mandamentos).

<sup>60</sup> Foram eles André Ramos Tavares (Doutor em Direito pela PUC/SP. Autor de diversos livros de Direito Constitucional. Coordenador do Doutorado em Direito Constitucional e Professor da PUC/São Paulo) e Márcia Walquiria Batista dos Santos (Doutora em Direito pela USP. Procuradora Chefe da Universidade de São Paulo. Ex-procuradora municipal do Município de Florianópolis e Autora de diversos livros, inclusive sobre o Estatuto da Cidade e Direito Urbanístico).

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

que se relacionam ao Direito Municipal, como se pode perceber do breve currículo de cada um dos convidados a participar desse projeto anexado nas notas de rodapé.

Com efeito, os critérios para selecionar esses juristas, foram o de notória especialização, observando que, como teriam um extenso trabalho de atualização da Lei Orgânica Municipal, os convidados, em regra, não fariam isso de forma voluntária, o que levou o Presidente da Câmara a ter que selecioná-los com base em currículos incontestáveis.

Em seguida, o procedimento adotado para a organização dos Seminários e a apresentação do Projeto foi o seguinte:

**1ª Etapa:** Os Juristas receberam a Lei Orgânica com suas Emendas atuais para que cada um pudesse analisar e já proceder à elaboração de condicionamentos (compatibilidade vertical com a Constituição Federal e a do Estado de Minas Gerais), alterações, inserções e respectivos comentários quando necessários.

**2ª Etapa:** Após a realização das adequações foram agendadas duas reuniões que se converteram em duas Audiências Públicas, coordenadas pelos executores do trabalho e pelos Vereadores da Casa.

a) A primeira sessão ocorreu dia 28 de maio de 2013, se iniciando às 17:00 horas e se encerrando às 23:30 horas, tendo sido popularmente denominada de “Conferência para Estudos da Lei Orgânica Municipal”.

O papel dos Juristas nessa primeira sessão foi o de levar as propostas de alterações, e receber sugestões dos participantes, sendo ao fim dos trabalhos, aprovado o texto preliminar pelos juristas com a participação da Câmara, o que se daria na audiência pública subsequente.

Nesse primeiro momento, cada jurista teve 1 (uma) hora, para, de forma expositiva, apresentar suas sugestões na referida Sessão. Devido às discussões que se prolongaram o evento se encerrou às 23:30, tendo os Juristas se reunido até às 01:00 e dividido os temas entre eles<sup>61</sup> para que cada um elaborasse as

<sup>61</sup> A divisão ficou da seguinte forma: Divisão de Temas:

1 - José Luiz Quadros de Magalhães: Preâmbulo (que não tem, mas deveria ser inserido), art. 1º até o art. 58.

2 - João Eduardo Lopes Queiroz: art. 82 a 83; art. 99 até 108;

3 - Alexandre Levin: Art. 84 a 97; art. 109 a 122; art. 180; 185; 187; 188.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

respectivas alterações e comentários à Lei Orgânica Municipal quando necessários, que seriam apresentados na Sessão subsequente (dia 20 de junho).

O Dr. Luciano Ferraz, em virtude de compromissos anteriormente assumidos, não compareceu nessa primeira Audiência Pública.

b) A outra (segunda) Sessão ocorreu dia 20 de junho, iniciando às 17:00 horas e foi denominada para efeitos de popularização de “Seminário de Revisão da Lei Orgânica do Município de São Gotardo”.

Nesse momento, a Lei Orgânica, que já fora dividida em 6 (seis) partes na primeira reunião, foi amplamente explicada em suas modificações, onde coube a cada jurista sua explanação com duração de até 1 (uma) hora, destacando as modificações da Parte que lhe tinha sido atribuída. Os objetivos deste evento foram esclarecer a População e os próprios Vereadores sobre o teor do Pré-Projeto apresentado e de como seria a Nova Lei Orgânica Municipal a partir da aprovação dela por Maioria Qualificada. Os Juristas então entregaram nesse momento as alterações por eles sugeridas. Alguns Juristas entregaram ainda um Parecer, foram eles José Luis Quadros de Magalhães e Tatiana Ribeiro de Souza. João Eduardo Lopes Queiroz entregou comentários a respeito de cada artigo e inciso revisado. Os professores Alexandre Levin e Lucas Abreu Barroso entregaram remissões a artigos da Constituição Federal e a Leis Federais em relação às modificações sugeridas. Por fim, Luciano Ferraz, entregou apenas as modificações sugeridas e sugeriu a degravação de sua fala como comentários. Tal sugestão foi encampada por todos os juristas, que também solicitaram que fossem degravadas suas apresentações como eventuais comentários, se a Câmara Municipal assim entendesse necessário<sup>62</sup>.

**3ª Etapa:** Deveria ter ocorrido uma última Sessão que se configuraria na apresentação final pelos Juristas da Reforma da Lei Orgânica Municipal, após a aprovação da Câmara de Vereadores, todavia, essa Sessão não ocorreu, já que o Presidente da Comissão de Revisão, Sr. Onofre Roberto, não a disponibilizou para

---

4 - Lucas Abreu Barroso: art. 151 a 179; arts. 181 a 184; art. 186; art. 189 e 190

5 - Tatiana Ribeiro de Souza: Art. 59 até o 81; art. 98; art. 191 a 207; mais ADCTs e análise das Emendas.

6 - Luciano Ferraz: Ar. 123 ao art. 150.

<sup>62</sup> Todavia, quando se retomou o processo em fevereiro de 2017, infelizmente não foi possível localizar esses arquivos audiovisuais na Câmara Municipal.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

sua votação, o que acabou por inviabilizar a sua aprovação naquele momento. Posteriormente, nos anos seguintes, 2014 e 2015, a Reforma à Lei Orgânica foi deixada para segundo plano, só retomando os seus estudos em 2016, mas acabou sendo novamente engavetada por falta de interesse político na sua aprovação naquele período.

## **5 O RESULTADO FINAL DA PROPOSTA DE REVISÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**

Em fevereiro de 2017, o Sr. Gilberto Cândido de Oliveira, atual Presidente da Câmara Municipal me convidou, em virtude de ter sido um dos juristas que tinha participado do Projeto Inicial, para realizar o trabalho de sistematizar tudo o que havia sido apresentado pelos Juristas e discutido pela Comissão de Vereadores que fora instituída para analisar a proposta de Revisão da Lei Orgânica Municipal, somando-se ainda ao que havia sido discutido nas duas Audiências Públicas, de onde, a partir destes documentos, deveria ser elaborado o Projeto de Emenda final e comentários ao mesmo, de acordo com as modificações sugeridas, para que este documento fosse apresentado como substitutivo ao que havia tramitado pela Câmara Municipal nos últimos 4 (quatro) anos.

Para desenvolver esse trabalho, fora fixado pelo Presidente da Câmara o Vereador Gilberto de Oliveria Cândido o prazo do último dia do mês de maio para que fosse entregue à Câmara Municipal o Projeto de Reforma à Lei Orgânica que se colocaria em discussão.

Desafio aceito, o Projeto foi revisado e apresentado no dia 15 de maio de 2017 com as alterações propostas pelos juristas citados, e ainda, com outras propostas de minha autoria reelaboradas em virtude de ajustes para o estabelecimento de uma compatibilidade vertical necessária ao Projeto.

Além de apresentar o Projeto, elaborei comentários com citações de decisões do STF e da Doutrina a cada artigo e, quando necessário, aos incisos das principais normas contidas no Projeto de Revisão da Lei Orgânica; os dois trabalhos atingiram aproximadamente 400 (quatrocentas) páginas, que se pretendia serem disponibilizadas de forma on line na *home page* da Câmara Municipal.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Ao reelaborarmos o Projeto de revisão da mais importante lei de nosso Município, torna-se importante relatar que a principal dificuldade que se teve foi a de não terem me disponibilizado, talvez em decorrência da falta de um profissional técnico responsável diretamente pelo Arquivo da Câmara Municipal de São Gotardo, os documentos apresentados nas duas Audiências Públicas, principalmente as gravações, que deveriam ser componentes importantes desse processo. Todavia, como eu havia participado dos encontros, tive que contar com a minha memória para efetuar se não o melhor trabalho, o que me fora possível realizar no curto prazo de tempo que me fora deferido.

Soma-se ainda ao fato de que a Comissão de Vereadores constituída para a Revisão da Lei Orgânica Municipal procedeu alterações no projeto inicial apresentado pelos Juristas, o que engendrou dificuldades múltiplas para realizar a sistematização requerida pelo Presidente da Câmara Municipal de São Gotardo, dada a dificuldade de se identificar o que era proveniente do trabalho da Comissão dos Juristas e o que foi modificado pela referida Comissão de Vereadores, e se o que fora modificado por esta Comissão guardava relação de compatibilidade vertical com os comandos constitucionais e normativos federais e estaduais.

Com efeito, o trabalho que tive que realizar consistiu em 6 (seis) etapas:

1ª Pesquisa dos documentos que restaram e análise pormenorizada das alterações propostas pelos Juristas e pela Comissão de Revisão e sua adequação aos comandos normativos constitucionais e infraconstitucionais vigentes, já que o Projeto inicial data de junho de 2013.

2ª Adequação à relação de compatibilidade vertical e horizontal das normas da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, reelaborando artigos, incisos, parágrafos ou alíneas que não estejam de acordo com a Constituição Federal e Constituição Estadual, bem como, com as Leis Estaduais ou Federais.

3ª Comentários aos temas mais polêmicos e adequações de artigos às últimas decisões do Supremo Tribunal Federal, quando necessários.

4ª Sistematização do Texto Atual com o Projeto, estabelecendo as normas que permanecerão vigentes.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

5ª Apresentação aos Vereadores dos principais pontos polêmicos do Projeto de Reforma da Lei Orgânica e leitura de todo o conteúdo da mesma, esta última foi procedida pelo corpo técnico da Câmara Municipal, em especial os advogados Josiane Miriam de Souza e Alderico Kleber de Borba.

6ª A última etapa aconteceu já no mês de agosto de 2017, quando após recolher as emendas ao Projeto apresentadas pelos Vereadores, inseri as mesmas no corpo do texto para que o mesmo fosse submetido à votação nos dois turnos necessários.

Ao final, no dia 28 de setembro a Emenda à Lei Orgânica foi aprovada e promulgada no mesmo dia na Câmara Municipal de São Gotardo.

## **6 O INCANSÁVEL TRABALHO POLÍTICO DO PRESIDENTE DA CÂMARA GILBERTO DE OLIVEIRA CÂNDIDO E A DISPOSIÇÃO APRESENTADA POR TODOS OS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO GOTARDO**

Não posso encerrar esse texto sem aqui louvar o trabalho realizado pelo Sr. Gilberto de Oliveira Cândido e os demais Vereadores da Câmara Municipal de São Gotardo, e o faço, pelos motivos que apresento.

O primeiro se liga ao fato de que para movimentar um processo que se encontrava parado a praticamente 4 (quatro) anos, e de certa forma que já tinha caído no descrédito com a sociedade, sabendo ainda que enfrentaria críticas de diversos setores, é preciso ter coragem política. Nesse breve período de convivência nunca encontrei no Sr. Gilberto de Oliveira Cândido qualquer ar de negatividade, pelo contrário, ele sempre afirmava que sua meta era que esse projeto fosse concretizado até o dia 30 de setembro, aniversário do Município de São Gotardo.

O segundo foi que a motivação apresentada pelo Sr. Gilberto de Oliveira Cândido, sem a qual não seria possível a aprovação desta intensa revisão à Lei Orgânica, contaminou os demais Vereadores, que se colocaram incansavelmente à disposição para discutir todas as dúvidas e emitirem suas opiniões sobre o Projeto, parabênizo a todos pelo empenho, pois de nada adiantaria esse esforço se os mesmos não fizessem a sua parte, e eles fizeram, com muito trabalho e dedicação.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Percebi a emoção por parte de muitos Vereadores em participar desse processo histórico, e acabei aprendendo muito com eles, pois sempre me considerei um homem que tem uma verdadeira paixão por São Gotardo, mas percebi que naquela Câmara Municipal há atualmente Vereadores extremamente comprometidos com a nossa Cidade e seus problemas sociais, não que os outros no passado não fossem, mas talvez pelo momento crítico pelo qual tem passado o nosso país, fez com que essas pessoas que representam a nossa sociedade estejam ainda mais engajadas em promover transformações sociais e se coloquem na posição de atores principais dessas mudanças, sem sucumbirem.

Amyr Klink, sempre diz que “o pior naufrágio é não partir”, creio que todos vocês têm consciência de que partiram para a tentativa de, se não colocar São Gotardo em outro patamar através da Revisão da sua Lei Orgânica, pelo menos tentar estabelecer um plano de desenvolvimento para o nosso Município.

## 7 CONCLUSÃO

Como conclusão, deixo aqui a frase de Chico Xavier como espelho para aqueles que vão ler a nossa Lei Orgânica reformada: “A melhor maneira de aprender a desculpar os erros alheios é reconhecer que também somos humanos, capazes de errar talvez ainda mais desastrosamente que os outros”.

Isso para dizer a todos que é claro que esse trabalho não é perfeito, pois foi feito por seres humanos passíveis de erros, mas ele é sim, o nosso instrumento de partida para uma sociedade mais justa e igualitária, e que anseia por desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Legislação Regulamentadora. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com

Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análises à luz da lei nº 9.882/99.** São Paulo: Atlas, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CARVALHO, Orlando Magalhães. Apresentação. In: DUMONT, Cícero. **Organização municipal comparada.** Belo Horizonte: Lemi, 1975.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DUMONT, Cícero. **Organização municipal comparada.** Belo Horizonte: Lemi, 1975.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GODOY, Mayr. A lei orgânica do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal.** São Paulo: Quartier Latin, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do município. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal.** São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados-Membros da Federação e o papel das Leis Orgânicas Municipais. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes *et al.* (Coord.). **O Direito Administrativo na Jurisprudência do STF e do STJ: Homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello.** Belo Horizonte: Fórum. 2014.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com



QUEIROZ, João Eduardo Lopes. O papel das leis orgânicas nos municípios brasileiros: um relato de elaboração de um projeto de revisão da lei orgânica no município de São Gotardo em Minas Gerais

---

NALINI, José Renato. O controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais pelo Tribunal de Justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; GODOY, Mayr (Coord.). **Tratado de direito municipal**. São Paulo: Quartier Latin, 2012. v. 2.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análises à luz da lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análises à luz da lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001.

Revista Brasileira de Direito Constitucional Aplicado – ISSN 2446-5658 Vol. 4 – nº 2 – Jul./Dez. de 2017	Trabalho 02 Páginas 03-43
Centro de Ensino Superior de São Gotardo – CESG	
<a href="http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional">http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/direitoconstitucional</a>	periodicoscesg@gmail.com