



CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL

Pedro Filipe Araújo de Albuquerque

1. CONTROLE DIFUSO DA LEI MUNICIPAL

As leis e atos normativos municipais podem ser objeto de controle difuso de constitucionalidade (concreto ou por via de exceção), que é aquele feito diante de um caso concreto, sendo conferido a todos os componentes do Poder Judiciário. Portanto, cada Juiz investido de jurisdição nacional, diante de um processo, pode exercer o controle difuso para analisar leis e atos normativos.

A lei municipal pode ser objeto do controle difuso em face da Constituição Federal. Assim, um magistrado, investido da jurisdição nacional, pode considerar inconstitucional uma lei municipal diante de um caso concreto que lhe chegar, utilizando como bloco de constitucionalidade a Constituição Federal.

Nesse contexto, Dirley da Cunha Júnior¹ afirma:

No controle difuso-incidental, no plano estadual, qualquer juiz ou tribunal estadual pode exercer, ante um **caso concreto**, o controle de constitucionalidade e

¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas. Jusbrasil, 2015.



declarar, **incidentemente**, a inconstitucionalidade de qualquer ato ou lei municipal, estadual ou federal quando confrontado com a Constituição Federal.

2. CONTROLE CONCENTRADO DA LEI MUNICIPAL DIANTE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

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 legitimidade para agir a um único órgão.

A Constituição Federal permite que os Estados, em suas Constituições Estaduais, estabeleçam representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual. Trata-se de controle concentrado tendo como parâmetro a Constituição Estadual, podendo os Estados instituir ADI e ADC estaduais para impugnação, em abstrato, de leis e atos normativos estaduais e municipais. Essas ações de controle estadual são competência dos Tribunais de Justiças Estaduais.

Márcio Cavalcante² anota:

Quando é proposta uma ADI no TJ contra lei municipal, qual é o parâmetro que será analisado pelo Tribunal?

A Constituição Estadual. Isso está expressamente previsto no § 2º do art. 125 da CF/88: "§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (...)".

Assim, em regra, quando o Tribunal de Justiça julga uma ADI proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal, ele deverá analisar se esta lei ou ato normativo viola ou não algum dispositivo da Constituição Estadual.

Portanto, leis ou atos normativos municipais podem ser objeto de controle concentrado estadual de constitucionalidade, tendo como parâmetro de controle a Constituição Estadual.

² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Tribunal de Justiça pode julgar ADI contra lei municipal tendo como parâmetro a Constituição Federal, desde que seja uma norma de reprodução obrigatória. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/374939012129c174e451f0f64be3bfea>>.

Acesso em: 09/11/2023



3. CONTROLE CONCENTRADO DA LEI MUNICIPAL DIANTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA NO ÂMBITO ESTADUAL

Em regra, quando um Tribunal de Justiça julga uma ADI estadual contra lei municipal, não poderá declará-la inconstitucional sob a argumentação de que viola um dispositivo da Constituição Federal, tendo em vista que o parâmetro do controle estadual deve ser a Constituição Estadual. Nessa linha, o STF já se manifestou:

Não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal.
STF. Plenário. ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 20/09/2006.

Apesar disso, o STF, ao julgar o RE 650898/RS, fixou a seguinte tese:

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.
STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Repercussão Geral – Tema 484)

Pouco tempo depois, o STF voltou a afirmar seu entendimento, ao se deparar com a ADI 5647/AP.

É constitucional o dispositivo de constituição estadual que confere ao tribunal de justiça local a prerrogativa de processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade contra leis e atos normativos municipais tendo como parâmetro a Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados.
STF. Plenário ADI 5647/AP, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 3/11/2021.

Mas o que são normas de reprodução obrigatória? Para essa pergunta, Márcio Cavalcante³ propõe a seguinte resposta:

Normas de reprodução obrigatória são dispositivos da Constituição Federal de 1988 que, como o próprio nome indica, devem ser repetidos nas Constituições Estaduais.

³ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Tribunal de Justiça pode julgar ADI contra lei municipal tendo como parâmetro a Constituição Federal, desde que seja uma norma de reprodução obrigatória. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:
<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/374939012129c174e451f0f64be3bfea>>. Acesso em: 09/11/2023



As normas de reprodução obrigatória são também chamadas de "normas de observância obrigatória" ou "normas centrais".

Importante esclarecer que, se uma norma é de reprodução obrigatória, considera-se que ela está presente na Constituição Estadual mesmo que a Carta estadual seja silente. Ex: a CF/88 prevê que os Municípios são autônomos (art. 18). Trata-se de norma de reprodução obrigatória. Isso significa que, mesmo se a Constituição Estadual não disser que os Municípios são autônomos, ainda assim considera-se que essa regra está presente na Carta Estadual.

Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso entende que normas de reprodução obrigatória são:

(...) as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local. (Rcl 17954 AgR/PR).

De outra banda, Marcelo Novelino⁴ destaca:

(...) Diversamente da Carta anterior que as relacionava expressamente (CF/1967-1969, art. 13, I, III e IX), na Constituição de 1988 as normas de observância obrigatória não foram elencadas de forma textual. Adotou-se uma formulação genérica que, embora teoricamente conferira maior liberdade de auto-organização aos Estados-membros, cria o risco de possibilitar interpretações excessivamente amplas na identificação de tais normas. (...) As normas de observância obrigatória são diferenciadas em três espécies. Os princípios constitucionais sensíveis representam a essência da organização constitucional da federação brasileira e estabelecem limites à autonomia organizatória dos Estados-membros (CF, art. 34, VII). Os princípios constitucionais extensíveis consagram normas organizatórias para a União que se estendem aos Estados, por previsão constitucional expressa (CF, arts. 28 e 75) ou implícita (CF, art. 58, § 3.º; arts. 59 e ss.). Os princípios constitucionais estabelecidos restringem a capacidade organizatória dos Estados federados por meio de limitações expressas (CF, art. 37) ou implícitas (CF, art. 21).

Como visto, o conceito de normas de reprodução obrigatória é uma construção jurisprudencial e doutrinária.

Por fim, cabe trazer um detalhe importante. Em regra, contra a decisão do Tribunal de Justiça que julga a representação de inconstitucionalidade ESTADUAL não cabe recurso, salvo embargos de declaração. Entretanto, caso a norma apontada como violada for uma de reprodução obrigatória, caberá **recurso extraordinário** ao Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido é o entendimento da Corte Constitucional Federal:

⁴ NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Juspodivm, 2015.



Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local – lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual –, somente é admissível o recurso extraordinário diante de questão que envolva norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória na Constituição estadual.

STF. 2ª Turma. RE 246903 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26/11/2013.

4. CONTROLE CONCENTRADO DA LEI MUNICIPAL DIANTE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADPF)

No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade federal, é possível controle concentrado de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, por meio da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)**.

A ADPF é uma espécie de ação de controle concentrado de constitucionalidade criada pela Constituição Federal de 1988, com objetivo de expurgar do ordenamento atos que sejam contrários aos chamados “preceitos fundamentais”. De acordo com a Constituição:

Art. 102.

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

A ADPF é disciplinada pela Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, nos seguintes termos:

Art. 1º A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também argüição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou **municipal**, incluídos os anteriores à Constituição;

II - (VETADO).

Uma característica peculiar da ADPF é a possibilidade de sua utilização para atacar normas e atos municipais, tendo como parâmetro a Constituição Federal e quando houver agressão a preceito fundamental.



5. LEI MUNICIPAL DIANTE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Quando uma lei ou ato normativo municipal é contrário à Lei Orgânica do Município, não há vício de constitucionalidade, mas apenas uma questão de ilegalidade. Prevalece o entendimento de que a Lei Orgânica não faz parte do poder constituinte decorrente, de modo que não pode ser considerada uma Constituição. Ressalva-se a Lei Orgânica do Distrito Federal, que possui *status* de Constituição Estadual.

Nesse sentido, é o entendimento já adotado pelo STF:

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

