

MEDIDA PROVISÓRIA MUNICIPAL E NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA: *STANDARDS* E POSSIBILIDADES

André Luiz Maluf¹

Resumo: O presente artigo objetiva discutir três questões principais: i) a classificação e diferenciação entre normas de reprodução obrigatória, normas de imitação, normas de remissão e normas de observância obrigatória à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, com o objetivo de traçar *Standards* para a sua identificação; ii) a possibilidade jurídica da adoção de Medidas Provisórias em âmbito municipal, bem como as correntes divergentes sobre o tema, com enfoque no núcleo essencial da autonomia municipal, nos valendo novamente da jurisprudência do STF; e por fim, iii) debater de forma crítica, sobre os pontos positivos e negativos da eventual adoção dessa espécie normativa na esfera dos Municípios, analisando alguns casos concretos.

Palavras-Chave: Medida Provisória Municipal; Normas de Reprodução Obrigatória; *Standards*.

MUNICIPAL PROVISIONAL MEASURE AND MANDATORY REPRODUCTION RULES: STANDARDS AND POSSIBILITIES

Abstract: This article aims to discuss three main issues: i) the classification and differentiation between norms of mandatory reproduction, imitation norms, norms of remission and norms of

¹Mestrando em Direito Constitucional pela UFF. Estudou Diritto Pubblico Comparato na Università di Siena. Pós-Graduado em Direito Público. Foi Professor de Direito Administrativo da UFF. Foi Subprocurador Geral Municipal. Editor do Academia.Edu. Advogado e Consultor.

mandatory observance in the light of the jurisprudence of the Supreme Federal Court - STF, with the objective of establishing Standards for your identification; ii) the legal possibility of adopting Provisional Measures at the municipal level, as well as divergent currents on the subject, focusing on the essential core of municipal autonomy, using the STF jurisprudence again; and finally, iii) to debate critically, on the positive and negative points of the eventual adoption of this normative species in the sphere of the Municipalities, analyzing some specific cases.

Keywords: Municipal Provisional Measure; Mandatory Reproduction Rules; Standards.

Sumário: 1. Introdução: um longo caminho. 2. Autonomia municipal: evolução histórica e núcleo essencial. 3. Normas de reprodução, imitação, remissão e de observância obrigatória: uma distinção necessária. 3.1. Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3.2. *Standards* para a sua identificação. 4. Medidas Provisórias Municipais. 4.1. Correntes doutrinárias. 4.2. Pontos positivos e negativos da adoção de Medidas Provisórias em âmbito Municipal. 5. Considerações finais. 6. Referências.

“Nada é permanente, exceto a mudança.”
Heráclito

1. INTRODUÇÃO: UM LONGO CAMINHO.



grandes mudanças não ocorrem de forma imediata. Embora sempre exista um marco simbólico, o novo paradigma é consolidado através de um processo gradual. O início desse rompimento, contudo, é o momento no qual um pensamento deixa de ser utópico e passa a ser uma possibilidade, ainda que remota. Esse é o primeiro passo para que aquela mudança um dia venha a florescer.

Nesse sentido a proposta deste estudo é de certa forma

inovadora e ao mesmo tempo audaciosa.

Objetivamos discutir três questões principais: i) a classificação e diferenciação entre normas de reprodução obrigatória, normas de imitação, normas de remissão e normas de observância obrigatória à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, com o objetivo de traçar *Standards* para a sua identificação; ii) a possibilidade jurídica da adoção de Medidas Provisórias em âmbito municipal, bem como as correntes divergentes sobre o tema, com enfoque no núcleo essencial da autonomia municipal, nos valendo novamente da jurisprudência do STF; e por fim, iii) debater, de forma crítica, sobre os pontos positivos e negativos da eventual adoção dessa espécie normativa na esfera dos Municípios, analisando alguns casos concretos.

2. AUTONOMIA MUNICIPAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NÚCLEO ESSENCIAL.

A existência de entidades autônomas nos três níveis da Federação é uma peculiaridade do modelo brasileiro. A consagração de autonomia *plena*² dos Municípios é fruto de um árduo percurso que ajuda a compreender a posição funcional ocupada por estes entes no cenário nacional.

No período colonial as localidades eram governadas por Câmaras Coloniais que possuíam autonomia para criação e arrecadação de tributos (DILEN, 2008, p. 27). Isso perdurou até o séc. XVII quando foi criado o cargo de Juiz de Fora com atribuições judiciais e legislativas que limitavam a capacidade de gestão dos entes locais, além de outros cargos administrativos que fortificavam o controle da Coroa Portuguesa no Brasil (DILEN,

²Embora os Municípios gozem de *autonomia política, administrativa, normativa e financeira*, é importante ressaltar que a grande maioria deles depende da repartição de receitas constitucionais para manter a sua saúde fiscal, de modo que, nas condições hodiernas, é extremamente difícil sustentar uma verdadeira autonomia plena em razão da fragilidade da autonomia financeira, o que, ao fim e ao cabo, enfraquece a própria noção de autonomia.

2008, p. 27).

Com a independência, a Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824), em termos de *organização do Estado*, instituiu a *forma unitária* mantendo a mesma divisão do território em Províncias e autorizando futuras subdivisões (CPIB/1824, art. 2) sem gerar maiores aprofundamentos em termos locais.

Em 1891 com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro daquele ano) aos Municípios foi assegurada autonomia para tratar de assuntos de seu “*peculiar interesse*” (CREUB/1891, art. 68), embora não lhes tenha sido conferido o *status* de ente federativo, o que foi mantido pela Constituição de 16 de julho de 1934 (art. 13) e pela Constituição *polaca* de 1937 (art. 26).

O cenário se altera com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 que passa a conferir ampla autonomia aos Municípios, em razão da ausência da restrição prevista nas Cartas anteriores (art. 28).

Com o advento do regime militar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 reduz a autonomia dos Municípios ao prever que o Governador seria competente para: i) nomear, *com prévia aprovação da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual* (art. 16 § 1º, a); e ii) nomear, *com prévia aprovação do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo* (art. 16 § 1º, b). A Emenda Constitucional nº 01/69 não alterou esse paradigma.

A Constituição de 1988 alçou os Municípios à condição de entes federativos não havendo notícia no direito comparado de organização idêntica³. A participação popular foi

³ Em sentido semelhante, o art. 28 (2) 1 da Constituição Alemã garante a autonomia municipal nos seguintes termos: “Aos Municípios deve ser garantido o direito de

fundamental para a inserção e definitiva aprovação do tema na constituinte, com o objetivo de aumentar a participação e o controle da coisa pública pela sociedade⁴. Ainda que existam respeitáveis posições divergentes⁵ o art. 1º e o art. 18 da Constituição, por vontade do constituinte originário, ratificam que os Municípios têm o mesmo status dos demais entes da Federação, possuindo a capacidade de auto-organização, competências legislativas e administrativas, havendo inclusive competência legislativa privativa (art. 30, I e II), enquanto aos Estados cabe a competência legislativa remanescente⁶ e competências materiais próprias (art. 30, III a IX).

Com a Constituição de 1988 os Municípios entram de vez para o mapa da federação como entes autônomos com o mesmo *status* da União e dos Estados membros, criando um verdadeiro *sistema federal à brasileira* (MARCO, 2001, 132). A lei maior buscou conferir materialmente à Lei orgânica o título de alforria às administrações autônomas dos Municípios, estabelecendo um reforço de juridicidade à autonomia municipal (BO-NAVIDES, 2004, p. 344 e 357). Tamanha a importância de

regular todos os interesses da comunidade local, nos moldes das leis, com responsabilidade própria.” (*Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln*). Cf. MENDES, 2011, p. 1545.

⁴ Inicialmente o Município foi alçado a ente federativo na proposta vencedora na subcomissão dos Municípios e Região, mas na comissão de sistematização, mesmo após vários defensores da proposta, o anteprojeto Cabral ainda não tinha a redação na forma que havia sido promulgada. “A sociedade organizada, mediante atuação da frente municipalista, em setembro de 1987 trouxe 44 propostas de emendas, dentre elas a que contemplava o Município como parte integrante da federação”. Cf. MOURÃO, 2010, p. 52 e ss.

⁵ José Afonso da Silva (2006, p. 474), por exemplo, sustenta que o Município não pode ser considerado entidade integrante da federação brasileira, seja porque não participa da vontade nacional por meio de representantes no Congresso, seja porque, nesse caso, ele assumiria a natureza de Estado-membro, uma vez que não existe federação de Municípios. Em sua óptica, estes seriam apenas divisões dos Estados, entes meramente administrativos, verdadeiras autarquias territoriais.

⁶ Adotamos o entendimento de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000), segundo o qual a Constituição destinou a nomenclatura de competência residual para tratar do imposto residual (154, I), de modo que a competência dos Estados é remanescente.

assegurar a autonomia municipal que esta foi eleita pelo constituinte como princípio sensível (art. 34, VII, *c*), ou seja, princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição, somente por esta pode ser validamente limitada⁷. Além disso, a garantia da autonomia é requisito para a manutenção do Estado Federal (BARROSO, 2015, p. 206/207), de maneira que eventual proposta de Emenda à Constituição tendente a anular a autonomia dos entes federativos será manifestamente inconstitucional por atingir o núcleo do pacto federativo, violando cláusula pétrea (art. 60, §4º, I)⁸.

A autonomia municipal contém as seguintes atribuições essenciais: (i) o poder de autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; (ii) o poder de autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo; (iii) o poder de auto-organização (capacidade de estabelecer sua própria Lei Orgânica); e (iv) o poder normativo (competência legislativa suplementar e exclusiva).

Dessas atribuições surgem os elementos da autonomia municipal, quais sejam, “*autonomia política* (capacidade de auto-organização e autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização de serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).”⁹.

Em voto prolatado no célebre caso sobre regiões metropolitanas e saneamento básico, o Min. Gilmar Mendes afirmou

⁷Recurso Extraordinário - 702.848, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 29-4-2013, DJE de 14-5-2013.

⁸ Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2014, p. 132) entendem que não há obstáculo à transferência de competências de uma esfera da Federação para outra, desde que resguardado certo grau de autonomia de cada qual.

⁹ Cf. SILVA, 1989. pp. 8 -9, *apud*, MENDES, 2011, p. 1545.

que o núcleo essencial da autonomia municipal reside, primordialmente, no poder de *autoadministração* e no poder de *autogoverno*¹⁰.

O *autogoverno* traduz a independência da administração municipal em relação às demais estruturas organizacionais e o direito reflexo dos administrados de participarem do processo decisório acerca dos interesses locais da sua comunidade, elegendo seus governantes, de modo que compreende a autonomia política e normativa. A *autoadministração*, de outra sorte, determina a possibilidade de gestão pelo Município de seus servidores, tributos e patrimônio, executadas por autoridades próprias, englobando, portanto, a autonomia administrativa e financeira¹¹.

Destarte, garantidos a *autoadministração* e o *autogoverno*, o núcleo essencial da autonomia municipal permanece resguardado.

Sobre esse tema, há outro importante precedente que deve ser mencionado. Na ADI 2.112 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-2000, P, DJ de 18-5-2001, o Supremo entendeu que *a ingerência dos Estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, a Carta fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar*.

Em outras palavras, as limitações pelo Estado ao poder de auto-organização do Município, núcleo essencial de sua autonomia, são fixadas pela própria Constituição Federal de forma expressa.

3. NORMAS DE REPRODUÇÃO, IMITAÇÃO, REMISSÃO E

¹⁰ Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade - 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013

¹¹ Cf. MENDES, Gilmar. p. 688. In: MENEZES DE ALMEIDA; AZEVEDO MARQUES; MIGUEL; SCHIRATO (Org.) 2013.

DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA.

O processo legislativo no âmbito dos Estados membros e Municípios expõe uma tensão constante entre o exercício de sua autonomia e a observância das regras constitucionais que estabelecem limites a sua atuação. Esse conflito aparente - que comumente ocorre em uma zona jurídica cinzenta- é objeto de debates tormentosos que demonstram a existência de uma questão ainda pendente na doutrina e na jurisprudência nacional: a identificação e classificação das normas de reprodução obrigatória e suas correlatas.

O modelo federativo adotado pelo constituinte originário privilegia a autonomia dos respectivos entes¹². Entretanto, há uma nítida tendência centralizadora conferida à União, não só em razão do desenvolvimento histórico do federalismo nacional por desagregação, mas, sobretudo, em virtude do posicionamento jurisprudencial¹³ que, ao fim e ao cabo, minimiza a possibilidade dos Estados e Municípios desempenharem sua autonomia com desenvoltura¹⁴. Nessa linha, Rafael Rezende de Oliveira (2005, p. 82) aduz que na prática as Constituições Estaduais são compostas, basicamente, de normas de reprodução. Essa ideia introdutória é essencial para subsidiar a compreensão

¹² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

¹³Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade 927, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 11.11.1994; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.09.2008; e na ADI 3.059 MC, rel. Min. Carlos Britto, DJ de 20.08.2004.

¹⁴ Neste sentido a crítica de Daniel Sarmento e Claudio Pereira de Souza Neto (2012, p. 264): “*Pode-se até criticar a Constituição por possíveis excessos nessa área, que exprimiriam um centralismo exagerado, mas, do ponto de vista jurídico, não há dúvida de que vinculam os Estados os limites claramente instituídos pelo texto constitucional federal. Contudo, para além destes limites, a jurisprudência vem construindo outros, ao nosso ver insustentáveis, ao impor a observância pelos Estados do modelo federal em praticamente tudo, o que tem esvaziado a auto-organização desses entes federais, ao ponto de praticamente aniquilá-la*”.

acerca da interpretação que o Supremo Tribunal Federal confere às normas objeto do presente estudo que será feita posteriormente.

O princípio da supremacia constitucional exige que as normas editadas pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais estejam em plena assonância com o texto constitucional, de modo que as Constituições Estaduais¹⁵ e as Leis Orgânicas¹⁶ devem obedecer aos princípios estabelecidos na Constituição Federal. A autonomia dos entes federativos, portanto, é limitada pela vontade soberana do constituinte originário.

A partir dessa concepção nasce a ideia de normas de reprodução obrigatória, presentes da Constituição da República, que seriam *normas condicionantes* do poder de auto-organização dos entes da federação (NOVELINO, 2012, p. 755), também chamadas de *normas centrais* da Constituição Federal¹⁷, ou *normas limitativas* da autonomia dos Estados (SILVA, 2008, p.287).

Se as *normas de reprodução obrigatória* traduzem restrições aos demais entes federativos, expressando normas centrais, é possível inferir que tais limitações podem ser *expressas* (art. 27, art. 75 e art. 125) ou *implícitas*. Há ainda a subdivisão das normas expressas em *vedatórias* (vedam que os entes pratiquem determinada conduta) ou *mandatórias* (exigem que algum princípio ou regra seja observado). Existe ainda classificação¹⁸ elaborada segundo o seu conteúdo que as divide em: i) normas

¹⁵Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

¹⁶Art. 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 e os seguintes preceitos:

¹⁷Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.076, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 15-8-2002, P, DJ de 8-8-2003.

¹⁸Diversos autores tratam do tema, não havendo uma classificação uníssona: LEONCY, 2007, p. 19; SILVA, 2008, p 284 e ss; NOVELINO, 2012, p. 82; PRADO, 2012.

de *princípios constitucionais sensíveis* (previstas expressamente no art. 34, VII); ii) normas de *princípios constitucionais estabelecidos* (restringem a capacidade de organização dos entes - art. 37 e art. 21)¹⁹; iii) normas de *princípios constitucionais extensíveis* (são normas de organização que se estendem para Estados e Municípios - art. 28 e art. 75); e iv) *normas de preordenação institucional* (são normas que definem a estrutura de órgãos Estaduais e Municipais).

Raul Machado Horta faz importante distinção acerca das *normas de reprodução obrigatória* frente às chamadas *normas de imitação*²⁰. Essa classificação guarda pertinência no tocante às normas das Constituições dos Estados ou das Leis Orgânicas Municipais, já que os demais entes podem imitar, ou não, se assim desejarem. Afirma que as *normas de reprodução obrigatória* seriam aquelas que vinculam os Estados, ainda que não previstas expressamente nas Cartas Estaduais: há, portanto, uma mera transcrição para o âmbito estadual. As *normas de imitação*, por outro lado, possuem o atributo da facultatividade pelo Constituinte Estadual. Paulo Modesto afirma que quando estamos diante de normas de imitação há um verdadeiro *mimetismo constitucional*, não havendo normas de imitação implícitas (MODESTO, 2014, p. 203). Tais normas, segundo ele, poderiam ter disciplina diversa nos Estados, não havendo necessidade de obedecer, obrigatoriamente, o modelo federal, de modo que, após aprovadas, poderiam ser modificadas ou revogadas, sem infração à ordem nacional.

Trata-se de uma distinção relevante com consequências práticas para o exercício do controle de constitucionalidade. Se tais *normas de imitação* são fruto de liberalidade do constituinte

¹⁹Raul Machado Horta (2003, p. 70) entende que as normas de reprodução obrigatória de princípios constitucionais estabelecidos abrangem os princípios e direitos e garantias fundamentais, bem como nacionalidade, direitos políticos, organização do Estado, direitos sociais, sistema tributário e ordem social.

²⁰HORTA, Raul Machado, *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, 1995, p. 78.

decorrente estadual, que atua dentro dos limites de suas atribuições, nada impediria o ajuizamento de eventual Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF, tendo como parâmetro a Constituição Federal, entretanto, não seria sindicável o aviaamento de Recurso Extraordinário após decisão do Tribunal de Justiça em Representação de Inconstitucionalidade, já que essa medida judicial exige como o objeto uma *norma de reprodução obrigatória*²¹.

A nosso sentir, é necessário ainda diferenciar *normas de imitação* das *normas de observância obrigatória*. Enquanto aquelas podem ser adotadas pelos Estados, conforme a vontade do constituinte decorrente, não havendo necessidade de obedecer, obrigatoriamente, o modelo federal, as normas de observância obrigatória devem, necessariamente, seguir o modelo adotado pela União. Em outras palavras, o caráter da facultatividade continua presente nas *normas de observância obrigatória*, estando também presente nas *normas de imitação*, todavia, aquelas são mais restritivas do que estas, pois há obrigatoriedade de seguir o modelo federal caso sejam adotadas. Também não há confusão destas com as *normas de reprodução obrigatória*, porquanto estas possuem o atributo cogente.

Além da ampla diversidade de normas apresentadas, existem ainda nos âmbitos estadual e municipal as *normas de remissão*. Segundo aquele autor tais normas criam uma verdadeira remissão, de modo que dependem da vigência do enunciado referido (MODESTO, 2014, p. 203). São normas de caráter múltiplo já que podem expressar parcela da autonomia normativa dos entes (hipótese em que serão equivalentes das normas

²¹Cf. Reclamação 4432-TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, J. 27/09/2006, DJ 10/10/2006; Reclamação 370, Rel. Min. Octavio Gallotti, Ementário 2037-1, p. 56 Recurso Extraordinário nº 246903 AgR, Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 26.11.2013, Acórdão eletrônico, *DJe*, n. 251, divulgado em 18.12.2013, publicado em 19.12.2013; Cf. Súmula nº 280, que é utilizada para inadmitir recurso extraordinário quando violada simples norma de imitação: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. Cf. CUNHA JR., 2010, 341/343.

de imitação), podem incorporar conteúdos prescritivos de normas de reprodução obrigatória (hipótese em que serão equivalentes das normas de reprodução obrigatória) e podem funcionar como normas de devolução, ou seja, devolvendo a matéria para outro veículo normativo (funcionando como *normas remissivas formais*) (MODESTO, 2014, p. 204). Nos dois primeiros casos estamos diante de normas remissivas materiais, enquanto no terceiro trata-se de norma de remissão de conteúdo formal.

A vigência dessa espécie normativa, portanto, ao menos no âmbito material, depende da manutenção do enunciado referido, o que não ocorre com as remissões meramente devolutivas sem conteúdo material imediato. No tocante às normas remissivas materiais estas podem servir como parâmetros de constitucionalidade²², não se aplicando o mesmo raciocínio para as normas de simples devolução (normas remissivas formais) pelas razões já expostas (MODESTO, 2014, p. 204).

Destarte, a *norma de remissão material* é aquela que, verdadeiramente, possui relevância jurídica dentro da classificação ora analisada.

Vale ressaltar que não há que se confundir as *normas de remissão* com as *normas de reenvio* presentes na teoria geral do processo coletivo. Estas são normas processuais que criam um verdadeiro diálogo entre diplomas, dotadas de uma abertura interpretativa especial, de modo uma norma determina a aplicação de outra e vice versa (art. 21 da Lei 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública - e art. 90 da Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor).

Diante da vasta classificação e multiplicidade de

²² “Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, §2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.” Cf. Reclamação nº 10.500, Rel. Min. Celso de Mello, DJe, 26 out. 2010.

interpretações e enquadramentos normativos acerca das normas analisadas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, apesar de seguir uma linha de desenvolvimento pós-88, ainda não sedimentou de forma segura e definida os necessários *Standards* para a identificação de normas de reprodução obrigatória, normas de remissão, normas de imitação e normas de observância obrigatória, o que causa insegurança jurídica e, conseqüentemente, prejudica o exercício da autonomia normativa dos entes federativos.

3.1. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não possui parâmetros bem definidos para identificar a incidência de normas de reprodução obrigatória e suas correlatas.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.076/AC, na qual discutida a obrigatoriedade de as Constituições Estaduais reproduzirem o termo “*sob a proteção de Deus*” em seus respectivos preâmbulos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que tal parte, embora integre a Constituição, não tem força normativa e tampouco é norma de reprodução obrigatória, eis que não constitui norma central. Na oportunidade, o Tribunal sedimentou expressamente a distinção entre normas de reprodução obrigatória e normas de imitação afirmando que no caso destas últimas o *constituente estadual poderia inovar, adotando solução própria, mas prefere, muitas vezes, copiar a disposição da Constituição Federal*, enquanto no caso daquelas não importa se o *constituente estadual reproduz norma da Constituição Federal, já que ela irá incidir, de qualquer forma, sobre a ordem local*.

Conforme o voto do relator baseado nas lições de Raul Machado Horta, normas de reprodução obrigatória, seriam aquelas *normas centrais que constituem o setor da Constituição total*

do Estado Federal que são projetadas nos Estados. Ele ressalta como normas centrais que formam o *setor da Constituição total*: as normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas de Direitos Políticos, as normas de pré-ordenação dos Poderes dos Estados, as normas de princípios constitucionais enumerados – forma republicana, sistema representativo, regime democrático e autonomia municipal – as normas da administração pública, as normas de garantia do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas- princípios gerais da atividade econômica²³.

Em caso relevantíssimo²⁴, o Supremo definiu que o devido processo legislativo previsto na Constituição Federal deve ser seguido por simetria pelos demais entes federativos, em razão da necessidade de observância dos princípios constitucionais pela Constituição do Estado e pela Lei Orgânica. A Corte entendeu, nos termos do voto do Rel. Min. Celso de Mello, que *se aplicam, de maneira subordinante, as diretrizes básicas concernentes ao processo legislativo, eis que a Constituição Federal restringe o Poder Constituinte Decorrente*. Na ocasião foi declarada a inconstitucionalidade de norma constitucional estadual do Mato Grosso que estabelecia o quórum de 4/5 para a aprovação de propostas de emenda à Constituição daquele Estado. Também em outro precedente mais recente a Corte entendeu pela inconstitucionalidade de lei complementar municipal onde o constituinte federal estabeleceu o requisito de lei ordinária²⁵.

²³ STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno (j. 15.08.2002).

²⁴ STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 03/04/97, DJ, 10/11/2006.

²⁵ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE LEI COMPLEMENTAR PARA TRATAR DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA CUJA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA EXIGE LEI ORDINÁRIA. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO

No julgamento do Recurso Extraordinário 598.016 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 20-10-2009, 2ª T, DJE de 13-11-2009 a Corte firmou entendimento segundo o qual, quando se está diante de norma de reprodução obrigatória, a omissão da Constituição Estadual sobre o tema não impede que o Tribunal de Justiça julgue procedente ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, exatamente em virtude de sua natureza jurídica. A hipótese tratava da criação de cargos em comissão em contrariedade ao art. 37, V, da Constituição Federal.

Já no julgamento da ADI 336, Rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, DJE de 17-9-2010, o Supremo entendeu que o inciso XIV²⁶ do art. 29 da Constituição, cujo texto estabelece que as prescrições do art. 28²⁷ relativas à perda do mandato de

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2.872/PI. RECURSO PROVIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 37, PARÁGRAFO ÚNICO, INC. IV, V E VI, DA LEI MUNICIPAL N. 742/1990 (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PEDRANÓPOLIS/SP). (Grifo nosso. STF, Recurso Extraordinário 383123 / SP; Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 04/11/2014; Órgão Julgador: Segunda Turma; Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11- 2014). Sobre simetria e processo legislativo. Cf. RIBEIRO, Raissa Duarte da S. *ACERCA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO*. Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line]. organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

²⁶ 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 e os seguintes preceitos: XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único. (Renumerado do inciso XII, pela EC 1/1992)

²⁷ Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação da EC 16/1997) § 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. (Renumeração do parágrafo único, pela EC 19/1998)

governador aplicam-se ao prefeito, qualifica-se como norma de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios.

Naquela ação direta a norma da Carta estadual impugnada afirmava que perderia o mandato o Prefeito ou Vice Prefeito que assumisse outro cargo ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, estadual ou municipal, salvo na hipótese de posse em virtude de concurso público realizado *antes da sua eleição*.

Entendeu a Corte que os entes federativos não podem alterar aqueles critérios, de modo que declarou a inconstitucionalidade da norma estadual por ser contrária à previsão dos arts. 28 e 29, XIV da Constituição Federal. O relator afirmou que *se a Constituição do Brasil não sanciona com a perda do cargo de governador ou o prefeito que assumam cargo público em virtude de concurso realizado após sua eleição, não podem fazê-los as Constituições estaduais*. Por essas razões o Supremo declarou inconstitucional a expressão “realizado antes de sua eleição” contida no dispositivo atacado.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.587, Rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 22-5-2014, P, DJE de 18-6-2014 a Corte entendeu que o §5º do art. 147 do regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, aprovado pela Resolução 1.218 de 3 de julho de 2007, que dispõe sobre o pagamento de remuneração dos deputados estaduais em virtude de convocação extraordinária violava a Constituição Federal, por expressa vedação do seu art. 57, §7º.

Foi assentado pelo STF que se tratava de norma de reprodução obrigatória em razão da previsão no art. 27, §2º, da Constituição da República, segundo o qual o subsídio dos deputados estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Outro relevante precedente foi sedimentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.361, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 24-9-2014, P, DJE de 23-10-2014. Nesta oportunidade o Supremo reiterou sua competência que baliza o procedimento de controle de constitucionalidade de normas de reprodução obrigatória. Novamente a Corte entendeu que *uma vez constatada a instauração simultânea de processos nas jurisdições constitucionais estadual e federal em face de dispositivo da Carta Estadual de reprodução obrigatória, a solução é a suspensão da representação de inconstitucionalidade em curso no Tribunal de Justiça local, que, após a decisão do Supremo na ação direta, poderá ter prosseguimento, se não ficar prejudicada*²⁸.

Também o STF entende que é cabível Recurso Extraordinário, após o ajuizamento de Representação de Inconstitucionalidade em âmbito estadual, se a interpretação feita pelo Tribunal de Justiça da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta²⁹. Gilmar Mendes afirma que nessa hipótese há federalização da questão constitucional, já que em caso de Recurso Extraordinário a decisão do STF terá impacto em todo o território nacional, enquanto no caso de haver trânsito em julgado em âmbito estadual os efeitos serão restritos àquele Estado³⁰.

É importante ressaltar que a competência para julgar as

²⁸ Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1423-MC/SP, relator Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 22 de novembro de 1996, e Agravo Regimental na Reclamação nº 425, relator Ministro Néri da Silveira, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 27 de maio de 1993.

²⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade - QO nº 1.529/MT, Rel. Min. Octávio Gallotti (DJ 28.2.1997). Em igual sentido: Rcl. nº 383, Rel. Min. Moreira Alves, julgada em 11.06.1992, DJ de 21.05.1993. Cf. COSTA, Aldo de Campos. *Normas de repetição obrigatória e de imitação*. Revista Consultor Jurídico – Conjur. 8 de maio de 2013.

³⁰ MENDES, Gilmar. *Controle abstrato de normas no âmbito do Estado-membro e recurso extraordinário*. Repertório IOB de Jurisprudência, n.4, p.21-28, abr. 1998, p. 28.

Representações de Inconstitucionalidade em âmbito Estadual será sempre do Tribunal de Justiça local, ainda que se trate de norma de reprodução obrigatória, que, em tese, possa vir a ser objeto de eventual Recurso Extraordinário³¹. Logo, a decisão de Tribunal de Justiça estadual que, em controle abstrato, declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma da Constituição do Estado que constitui mera repetição de dispositivo da Constituição Federal, não afronta a autoridade do Supremo, na medida em que o parâmetro de controle, nesse caso, é a própria norma constitucional estadual, conforme ressaltado na célebre decisão na Rcl. 4432, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, julgado em 27/09/2006, publicado em DJ 10/10/2006.

Este último precedente merece uma análise mais detida.

Nessa decisão³² monocrática de relatoria do Min. Gilmar Mendes, há menção à possibilidade de controle de *normas de imitação* pelos Tribunais de Justiça, entendendo que não há usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal, o que já havia sido autorizado em outro caso (Rcl. 383, da Relatoria do Min. Moreira Alves, julgada em 11.06.1992, DJ, 21 maio 1993). Ademais, a decisão realiza um retrospecto do controle das *normas de remissão*. Ressalta que inicialmente a Corte Suprema entendia pela impossibilidade do Tribunal de Justiça local exercer o controle abstrato de constitucionalidade em face de norma meramente remissiva (Recurso Extraordinário nº 213.120/BA, Re. Min. Maurício Corrêa, DJ 2.6.2000).

Posteriormente, o Supremo passou a entender, por unanimidade, que *as normas pertencentes à Constituição estadual, que remetem à disciplina de determinada matéria na*

³¹ Cf. Recurso Extraordinário 177.865, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1801-13, p. 2509. No mesmo sentido, cf. Reclamação 588, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1863-01, p. 136; Recurso Extraordinário 154.028, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1904-02, p. 415; Recurso Extraordinário 199293, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 2158-3, p. 563

³² Rcl 4432, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, julgado em 27/09/2006, publicado em DJ 10/10/2006.

Constituição Federal, podem servir de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual (Reclamação. 733, Rel. Min. Ilmar Galvão), sendo esta orientação mantida na decisão monocrática prolatada pelo Relator Min. Gilmar Mendes onde a norma impugnada constituiria *norma de caráter remissivo* já que tratava de limitações ao poder de Tributar remetendo para as disposições constantes no art. 150 da Constituição da República.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal evoluiu sua jurisprudência e passou a entender que *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* (Recurso Extraordinário 650.898, Rel. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, j. 1º-12-2016, Informativo 852, com repercussão geral).

3.2. STANDARDS PARA A SUA IDENTIFICAÇÃO.

Os *standards* consistem em diretrizes ou pontos de apoio teórico-práticos para a tomada de decisões judiciais.³³ A fixação de parâmetros decisórios, por ensejar decisões mais racionais, previsíveis e isonômicas,³⁴ aumenta a segurança jurídica, exigindo maior ônus argumentativo do magistrado em caso de *distinguish* ou *overruling*.

A fim de minimizar as idiossincrasias, a elaboração de *standards* jurídicos deve ser pautada por critérios metodológicos prévios e consistentes. Para isso, Siddharta Legale propõe, na medida do possível, um roteiro trifásico. A primeira etapa consiste no *estudo dos casos* em questão, com a análise de argumentos contrários e favoráveis adotados nas decisões. O segundo passo é formular um *catálogo de casos* anteriores, quando

³³ FERREIRA, 2012, p. 12/13.

³⁴ FERREIRA, 2012, p. 18.

existentes. A terceira e última fase envolve a *construção dos parâmetros propriamente ditos*, ou seja, a formulação de *standards* obtidos, de forma indutiva, a partir da *ratio decidendi* dos casos analisados.³⁵

O estudo de casos com a conseqüente formação do catálogo foi realizado no tópico anterior. Da análise é possível inferir que não existem *Standards* na Corte que possibilitem a identificação precisa de normas de reprodução, imitação, observância obrigatória e remissão, havendo análises isoladas conforme os casos chegam ao Tribunal.

A fixação de *Standards* para o reconhecimento de normas de reprodução obrigatória e suas correlatas, a nosso sentir, deve seguir a ideia de subsidiariedade conforme o seu grau de vinculação, ou grau de intensidade. Trata-se de percurso do grau mais intenso ao mais brando, eliminando paulatinamente os espaços.

Em outras palavras, inicialmente é necessário estabelecer quais são as *normas de reprodução obrigatória*, já que irão incidir sobre a ordem local independentemente da vontade do constituinte estadual ou municipal. Seu grau de intensidade, portanto, é muito alto.

As normas de reprodução obrigatória - normas centrais -, englobando as normas explícitas e implícitas, podem ser expressas em: normas de direitos fundamentais, normas de repartição de competências com comandos vedatórios e mandatórios aos demais entes, normas de princípios constitucionais enumerados – forma republicana, sistema representativo, regime democrático e autonomia municipal – as normas da administração pública, normas de processo legislativo, as normas de garantia do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas-princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas- princípios gerais da

³⁵ FERREIRA, 2012, p. 22/27.

atividade econômica³⁶.

Estabelecidas as normas de reprodução obrigatória, nessa linha gradativa, surgem as *normas de observância obrigatória*, que podem, ou não, ser adotadas, mas, caso o sejam, devem seguir as linhas do modelo federal. Seu grau de vinculação é alto, porém gozam do atributo da facultatividade. Podemos exemplificar³⁷ com a regra da instituição de regiões metropolitanas pelos Estados mediante lei complementar (art. 25, §3º) onde a lei de criação deve seguir as linhas do estabelecido na Constituição Federal. Igualmente, caso haja a adoção de Conselhos de Contas Municipais pelos Estados em Municípios (art. 31, §1º), deve a norma de criação, com as respectivas atribuições e poderes, observar as linhas mestras da Constituição, conforme o art. 75. A identificação das normas de observância obrigatória, portanto, depende do binômio *facultatividade-vinculação*. É o que ocorre, igualmente, com a criação de Medidas Provisórias em âmbito estadual e municipal, conforme será demonstrado.

Em terceiro aparecem as *normas de imitação* que possuem apenas o caráter facultativo não apresentando aquele grau de vinculação, de modo que o constituinte estadual ou municipal poderia inovar, adotando solução própria. Para identificar uma norma de imitação é necessário ter certeza que não há *obrigatoriedade (normas de reprodução)*, tampouco *facultatividade-vinculação (normas de observância)*. Por isso a ideia de exclusão, ou subsidiariedade, já exposta. Sua identificação, portanto, é feita a *contrario sensu*, devendo ser analisada segundo o caso concreto. Podemos citar, a título de exemplo, as normas da constituição que tratam de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo (art. 57, §4º - já declarado pelo STF nessa linha³⁸), que

³⁶ STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno (j. 15.08.2002)

³⁷ Conforme será demonstrado no tópico seguinte, as medidas provisórias em âmbito estadual e municipal se enquadram exatamente nessa espécie.

³⁸ "(...) o art. 57, § 4º, da CF, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas Legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente

não necessariamente devem ser observadas pelos Estados e Municípios, havendo margem de alteração, desde que não violem as regras do processo legislativo constitucional, no mesmo sentido o art. 103 da Constituição Federal, que embora não seja de observância obrigatória (pelo permissivo do art. 125, §2º³⁹) costuma ser repetido pelos Estados membros.

Por fim as *normas de remição* - por guardarem uma relação de dependência normativa - possuem intensidade mais fraca, tanto que inicialmente a própria Corte Suprema não admitia o seu controle de constitucionalidade, vindo a alterar a sua jurisprudência posteriormente. Verifica-se, assim, quando presente o *comando de remição* no texto normativo e presente o *caráter de dependência* com a norma remetida estaremos diante dessa espécie normativa. Podemos citar como exemplos: Constituição do Estado do Piauí, art 5º. “O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país”; Constituição do Estado da Bahia, art 149. “O sistema tributário estadual obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nesta Constituição e em leis ordinárias” (NOVELINO, 2012, p. 349).

Ainda que exista uma forte abstração na padronização ora efetuada, o que possibilita uma margem de insegurança

subsequente, não é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Com base nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, indeferiu pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro-PTB, contra o § 5º do art. 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo, com redação dada pela EC 27/2000, que permite aos membros eleitos da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado a recondução para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente." (STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.371-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 7-3-2001, Plenário, DJ de 7-2-2003.)

³⁹ V. o entendimento do STF segundo o qual as Constituições Estaduais não precisam replicar os legitimados do art. 103 da CF-88. Basta que assegurem, tão somente, a pluralidade de legitimados, conforme o art. 125, §2º (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 119, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014).

jurídica, em virtude dos conceitos abertos expostos e da impossibilidade de taxatividade estrita, é essencial para o magistrado e para o jurisdicionado ter um norte mínimo através de *Standards* na identificação dessas espécies normativas. Essa ideia busca evitar um alto nível de discricionariedade do intérprete e aumentar seu ônus argumentativo em casos complexos onde há possibilidade de limitações desproporcionais.

4. MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS.

A medida provisória (CRFB/88, Art. 62) é um instrumento jurídico oriundo do direito italiano (*decreto legge*)⁴⁰ que confere ao Chefe do Poder Executivo, em casos de relevância e urgência, a atribuição de editar ato normativo com força de lei. A principal utilidade desse mecanismo é permitir a produção de respostas rápidas para questões políticas, econômicas e sociais complexas, sobretudo, em momentos de crise.

A despeito da possibilidade de controle pelo Legislativo e, excepcionalmente, pelo Judiciário⁴¹, o instituto tem sido alvo de duras críticas ante o uso excessivo e indiscriminado⁴², a

⁴⁰ A Constituição Francesa de 1799 contemplava o chamado decreto de necessidade, a ser utilizado em ocasiões de risco para as instituições. Apesar da influência italiana no modelo brasileiro, o instituto do decreto lei teve origem na Alemanha em 1850, sendo também previsto na Constituição de Weimar de 1919. Todavia, a utilização abusiva por Hitler durante o regime nazista fez com o instituto fosse abolido pela Constituição de Bonn de 1949, na qual prevista a figura da declaração de estado de necessidade legislativa. Cf. ABREU Junior, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Temas de Interesse do Legislativo, n. 01), 2002, p. 15.

⁴¹ Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já entendeu que o Judiciário pode analisar, excepcionalmente, os requisitos de relevância e urgência quando manifestamente não existirem (ADI 2.527-MC, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-8-2007, Plenário, DJ de 23-11-2007.) e que a conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional sobre aqueles requisitos (ADI 1.721, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 11-10-2006, Segunda Turma, DJ de 29-6-2007.).

⁴² Em consulta ao endereço do Planalto constatamos que: Em 2001, das 20 Medidas Provisórias, 18 foram convertidas em Lei e 2 rejeitadas. Em 2002, das 81 Medidas, 65 foram convertidas, 1 foi vetada, 12 foram rejeitadas e 3 foram prejudicadas. Em

deturpação de sua finalidade⁴³, a dominação da pauta do Legislativo e a inobservância dos requisitos de relevância e urgência⁴⁴.

A possibilidade de edição de medidas provisórias por governadores é admitida pelo Supremo Tribunal Federal, desde que haja previsão expressa no texto da Constituição Estadual e estrita observância dos princípios e limitações do modelo federal, em razão do princípio da simetria e do permissivo, a

2003, de 57 Medidas, 1 foi revogada, e todas as outras 56 foram convertidas em Lei. Em 2004, das 72 Medidas, 3 perderam a eficácia, 4 foram rejeitadas e 65 foram convertidas em Lei. Em 2005, das 45 Medidas, 2 foram prejudicadas, 3 foram rejeitadas, 2 foram revogadas. 2 ficaram sem eficácia e 36 foram convertidas. Em 2006, das 66 Medidas, 3 foram rejeitadas, 3 ficaram sem eficácia e 60 foram convertidas. Em 2007, de 69 Medidas, 3 rejeitadas, 2 sem eficácia, 4 revogadas e 60 foram convertidas. Em 2008, de 39 Medidas, 2 rejeitadas, 2 revogadas, 1 sem eficácia e 34 convertidas em Lei. Em 2009, de 26 Medidas, 3 sem eficácia e 23 foram convertidas. Em 2010, de 41 Medidas, 10 sem eficácia, 1 rejeitada, 1 prejudicada e 29 convertidas em Lei. Em 2011, de 35 Medidas, 6 sem eficácia, 1 revogada e 28 convertidas em Lei. Em 2012, de 44 Medidas, 7 com vigência encerrada e 37 convertidas em Lei. Em 2013, de 34 Medidas, 9 com vigência encerrada e 25 convertidas em Lei. Em 2014, de 28 Medidas, 14 com vigência encerrada e 14 convertidas em Lei. Em suma, do total de 657 Medidas provisórias editadas entre 2001 e 2014, 550 foram convertidas em Lei. Cf. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias>> Acesso em: 31 de agosto de 2015.

⁴³ Vale ressaltar a utilização das medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários, ausentes a imprevisibilidade e a urgência, como se créditos adicionais fossem, que sedimentou mudança na jurisprudência do Supremo ao permitir o controle de constitucionalidade em abstrato de leis orçamentárias. Cf. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048, julgamento 14.5.2008, relator ministro Gilmar Mendes. Também a recente orientação jurisprudencial da Corte Suprema vedando o chamado “contrabando legislativo”. Cf. ADI 5.127, rel. p/o ac. min. Edson Fachin, julgamento em 15-10-2015, Plenário, Informativo 803.

⁴⁴ Críticas nesse sentido foram efetuadas à MP 746/16 que perpetrou a reforma do ensino médio. Foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5599 contra a medida, tendo sido utilizado esse item como um dos fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade formal. Cf. <<https://jota.info/justica/agu-defende-no-stf-reforma-ensino-medio-e-cita-obra-juridica-de-michel-temer-18102016>> Acesso em 28 de fevereiro de 2017. Também à MP que criou o ICMBio 366/07, sendo inclusive declarada inconstitucional pelo STF em razão de não observar os requisitos de relevância e urgência (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 4029, Rel. Min Luiz Fux, Dj. 08/03/2012, DJE, 27/06/2012).

contrariu sensu, constante no art. 25, §2º⁴⁵.

Acerca da viabilidade jurídica da adoção de medidas provisórias em âmbito municipal a questão ganha contornos um pouco mais complexos.

Os principais argumentos contrários à possibilidade de consagração de medidas provisórias em leis orgânicas municipais são (i) a ausência de previsão autorizadora na Constituição Federal e (ii) o suposto fato de tal estatuto não traduzir manifestação do Poder Constituinte Decorrente, já que o Município seria um ente de terceiro grau⁴⁶.

A primeira objeção pode ser facilmente refutada.

A ordem constitucional anterior vedava expressamente a possibilidade de edição de decretos-leis pelos estados-membros.⁴⁷ Com o advento da Constituição de 1988 e a não reprodução do dispositivo a questão restou superada, como bem salientado pelo Ministro Maurício Correa no célebre precedente já mencionado⁴⁸. O mesmo raciocínio pode ser transportado para

⁴⁵ ADI 2.391, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007. No mesmo sentido: ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 4-9-2002, Plenário, DJ de 19-12-2003.

⁴⁶ Cf. SILVA, 2006, p. 474/475.

⁴⁷ A Emenda Constitucional nº 1/1969, acrescentou o seguinte dispositivo ao texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: "Art. 200. As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados. *Parágrafo único*. As Constituições dos Estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis."

⁴⁸ "Por seu turno, a Carta de 1988 não impôs restrição aos Estados-membros quanto ao uso das medidas provisórias. Tendo em vista a diferença do tratamento dado à matéria, o Tribunal não vislumbrou relevância na arguição de inconstitucionalidade proposta na ADIMC 812-9-TO, Moreira Alves, j. em 1º/04/93, conforme se verifica do excerto a seguir transcrito: "Não havendo, na atual Constituição, a proibição de os Estados-membros adotarem a figura da medida provisória, ao contrário do que sucedia com a do Decreto-lei em face da Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 200, parágrafo único), e, pelo menos num exame superficial como é o requerido quando do julgamento de pedido de liminar, não ocorrendo fortes indícios de que esse instituto atende a peculiaridades excepcionais do plano federal que impeçam seja ele tido do modelo susceptível de inclusão no processo legislativo estadual, não se caracteriza, no caso, a relevância jurídica necessária à concessão da medida excepcional que é a suspensão provisória da eficácia de norma jurídica." (STF - ADI 425, Rel. Min. Maurício

as Leis Orgânicas Municipais: se a Constituição garante a autonomia municipal e não há vedação nessa linha, a conclusão lógica é de que o Constituinte originário não desejou desprover o ente municipal desta prerrogativa.

Como bem salientado pelo Supremo: *embora, conforme a CF, a lei orgânica municipal esteja subordinada aos termos da Constituição estadual correspondente, esta última Carta não pode estabelecer condicionamentos ao poder de auto-organização dos municípios (...), a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar* (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.112 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-2000, P, DJ de 18-5-2001.). Ou seja, é a própria Constituição que traz os limites à autonomia municipal, razão pela qual se não há vedação no texto maior não há que se falar em óbice à criação de Medidas Provisórias municipais.

Quanto ao segundo argumento, há divergências acerca da existência de manifestação do Poder Constituinte Decorrente em âmbito Municipal.

Há entendimento no sentido de que a Constituição elevou o Município à condição de ente federal, com a prerrogativa de auto-organização, editando ou reformando sua Lei orgânica, e que esta é dotada de rigidez, não sendo relevante o nome utilizado⁴⁹. Outros, apesar de não abordarem expressamente a questão, defendem que a *Lei Orgânica é uma Constituição do Município*⁵⁰. Por meio de interpretação histórica e teleológica é possível inferir que a Lei orgânica é produto do processo democrático, a exemplo do que se deu com a Constituição Federal e as Constituições Estaduais e por isso equivale a dizer que a Lei

Corrêa, j. 04.09.2002)

⁴⁹ SARMENTO, NETO, 2012. p. 270/271; NOVELINO, 2012, p. 57/58.

⁵⁰ SILVA, 2008, p. 303.

orgânica é uma verdadeira Constituição Municipal⁵¹.

Em sentido contrário, sustenta-se que como a Lei orgânica deve respeitar os preceitos da Constituição estadual seria hierarquicamente inferior e ela, não podendo, portanto, ser qualificada como expressão do Poder Constituinte Decorrente, já que não decorreria da Constituição Federal⁵².

Da leitura da do texto constitucional (art. 29 e art. 11, parágrafo único do ADCT) é possível inferir que a Lei orgânica deve atender aos princípios da Carta da República e da Constituição Estadual, todavia, isso não significa uma posição de inferioridade frente ao texto estadual em termos de auto-organização. Tal cláusula busca esclarecer que existem fundamentos que não podem ser alterados pela Lei orgânica municipal, exatamente para garantir o pacto federativo e os princípios basilares da Constituição Federal, traduzidos em normas de reprodução obrigatória.

O entendimento segundo o qual a Constituição Estadual funcionaria como um andar que impediria a Lei orgânica de retirar seu fundamento de validade da Constituição prejudica a própria supremacia do texto constitucional federal que prevê a autonomia municipal como princípio sensível e confere ao Município o mesmo *status* do Estado membro. Em verdade o que ocorre é um olhar para duas direções distintas: a Lei orgânica respeita a Constituição Federal e ao mesmo tempo a Constituição Estadual, de modo que retira seu fundamento de validade da Lei Maior.

Acolhendo que a Lei orgânica é manifestação do Poder Constituinte Decorrente o segundo argumento restaria esvaziado; entretanto, ainda que se entenda que não há tal manifestação, três princípios fundamentais fazem aquela defesa cair por terra: i) a consagração da autonomia municipal no pacto

⁵¹LIMA, p. 1660. In: CANOTILHO; MENDES; SARLET; STRECK. (Coords.), 2013.

⁵² Nesse sentido, entre outros, ARAÚJO; NUNES JUNIOR. 2002, p. 194. e CUNHA JR. 2012, p. 249.

federativo; ii) a incidência do princípio da simetria; e iii) a isonomia (sob o prisma formal e material).

A possibilidade da edição de medidas provisórias municipais decorre do princípio federativo e da autonomia municipal. A forma federativa de Estado é cláusula pétrea (art. 60, §4º, I) e o Constituinte Originário erigiu à condição de princípio sensível a autonomia municipal (art. 1º e 18), sob pena de intervenção federal (art. 34, VII, c). Data vênia, o entendimento que retira relevante prerrogativa dos Municípios traduz violação do princípio da isonomia formal criando uma desigualdade entre entes federativos que gozam de mesma autonomia. Ademais, sob o enfoque da isonomia material, o município como ente mais vulnerável deve ser beneficiado por meio de um arcabouço jurídico sólido, sob pena de limitar quem possui as piores condições e privilegiar os entes mais fortes, criando um desequilíbrio incoerente.

Conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal, respeitadas as linhas mestras do modelo federal e havendo previsão expressa na Constituição, não há óbice para que estados-membros editem medidas provisórias. O mesmo raciocínio aplica-se aos municípios. Consoante já explicitado, em outro emblemático julgado, a Corte Suprema entendeu que o devido processo legislativo previsto na Constituição Federal deve ser seguido por simetria pelos demais entes federativos (Ação Direta de Inconstitucionalidade 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 03/04/97, DJ, 10/11/2006). Especificamente no âmbito municipal o Supremo já decidiu que o princípio da simetria se aplica ao processo legislativo⁵³. Tratava-se de lei orgânica municipal que previa a exigência de Lei Complementar para o regramento do regime jurídicos dos servidores públicos do Município de Pedranópolis/SP. A Corte Suprema entendeu que a exigência de lei

⁵³ Recurso Extraordinário 383123, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 04/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 13-11-2014 PUBLIC 14-11-2014.

complementar violava o texto constitucional na medida em que a Constituição Federal prevê a necessidade de lei ordinária, o que conflitaria com o princípio da simetria do processo legislativo.

Neste sentido, como há facultatividade na adoção de medida provisória em âmbito estadual e municipal, infere-se que se trata de norma de observância obrigatória – e não de reprodução obrigatória.

Sedimentado que o Chefe do Executivo municipal pode editar medidas provisórias, resta analisar outra divergência existente.

4.1. CORRENTES DOUTRINÁRIAS.

A primeira corrente⁵⁴ entende que o prefeito pode editar medidas provisórias apesar do silêncio da Lei Orgânica, em virtude dessa possibilidade ser decorrente da Constituição Federal. Não concordamos com essa tese face ao já explicitado posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca dos Estados-membros, cujo teor, a nosso sentir, deve ser aplicado por analogia. A delimitação através de previsão expressa é importante para evitar abusos do Executivo, além de garantir segurança jurídica e reforçar o controle por parte dos demais Poderes. Adotar essa corrente significaria reconhecer que medidas provisórias estaduais ou municipais seriam normas de reprodução obrigatória, o que destoaria do entendimento do STF e infligiria a própria autonomia dos entes.

A segunda corrente defendida afirma que é possível a edição daquelas espécies normativas em âmbito municipal, todavia, condiciona tal possibilidade à previsão autorizadora na Carta Estadual⁵⁵.

Respeitosamente discordamos desse entendimento eis

⁵⁴ NUNES, 2003.p. 382.

⁵⁵ MORAES, 2014, p. 701.

que redundava no mesmo óbice já abordado: o município tornar-se-ia escravo da vontade estadual, o que não reflete o espírito desejado pelo Constituinte Originário. Se o estado deixou de exercer sua competência constitucional auto-organizacional, direito que lhe é resguardado pela própria autonomia que possui, não pode o município ser prejudicado pelo *silêncio eloquente* daquele ente.

A Lei orgânica deve observar os princípios da Carta Estadual, contudo, isso não significa que deve haver autorização da mesma para que os municípios editem medidas provisórias. Tanto em relação à possibilidade de adoção de medidas provisórias municipais quanto o seu condicionamento à previsão na Carta Estadual, não cabe ao intérprete criar uma restrição onde o Constituinte Originário foi silente, do contrário estaria estatutando um impedimento como se legislador fosse. A autonomia municipal não pode ficar refém da autonomia estadual, sob pena de desvirtuar o próprio conceito de autonomia.

Como visto, o núcleo essencial da autonomia municipal reside, primordialmente, no poder de *autoadministração* e no poder de *autogoverno*⁵⁶.

O *autogoverno* traduz a independência da administração municipal em relação às demais estruturas organizacionais e o direito reflexo dos administrados de participarem do processo decisório acerca dos interesses locais da sua comunidade, elegendo seus governantes, de modo que compreende a autonomia política e normativa. A *autoadministração*, de outra sorte, determina a possibilidade de gestão pelo Município de seus servidores, tributos e patrimônio, executadas por autoridades próprias, englobando, portanto, a autonomia administrativa e financeira⁵⁷.

Não se nega que a Lei orgânica deve obedecer aos princípios da Constituição Estadual, todavia, isso não possibilita o

⁵⁶ Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.

⁵⁷ MENDES, p. 688. In: MENEZES DE ALMEIDA; AZEVEDO MARQUES; MIGUEL; SCHIRATO. (Org.). 2013.

controle do exercício da autonomia municipal. Significa dizer que a ingerência dos estados nos assuntos municipais ficou limitada aos aspectos estritamente indicados na Constituição Federal, a Carta fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) – a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar (ADI 2.112 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-2000, P, DJ de 18-5-2001).

Em outras palavras, as limitações pelo Estado ao poder de auto-organização do Município, núcleo essencial de sua autonomia, são fixadas pela própria Constituição Federal de forma expressa. Sendo assim, não havendo determinação na Constituição Federal no sentido de que os Municípios somente poderão adotar Medidas Provisórias no caso de previsão autorizadora na Constituição Estadual não há como existir tal requisito para a sua adoção. Criar-se-ia uma limitação implícita não desejada pelo Constituinte.

A importância erigida pelo Constituinte ao Município faz com que a realidade brasileira deva ser vista sob outro olhar não sendo possível aplicar a ultrapassada interpretação que o coloca em posição de inferioridade em face dos Estados-membros⁵⁸.

O núcleo essencial da autonomia municipal expresso no acórdão do Supremo Tribunal Federal⁵⁹, bem como a decisão da Corte referente à necessidade de observância das linhas mestras do processo legislativo federal por Estados e Municípios⁶⁰ e a decisão que estabelece os limites de ingerência dos Estados no poder de auto-organização municipal⁶¹, dão conta de rechaçar a

⁵⁸ MARCO, 2001, p. 133.

⁵⁹Cf. STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842, rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.

⁶⁰STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 03/04/97, DJ, 10/11/2006

⁶¹ STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.112 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-2000, P, DJ de 18-5-2001

segunda corrente exposta.

Finalmente, a terceira corrente⁶², sustenta que é possível o Chefe do Poder Executivo expedir medidas provisórias no âmbito municipal desde que haja previsão, ao menos, na Lei Orgânica. Tal posicionamento converge em direção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mencionada e da argumentação exposta anteriormente, de modo que, a nosso sentir, se revela constitucionalmente adequado.

Diversos Municípios preveem a edição de medidas provisórias, *e.g.*: Palmas (TO) – art. 40 da LOM; João Pessoa (PB) – art. 60, V da LOM; Rio Branco (AC) – art. 38 da LOM; Itapema (SC) – art. 27 da LOM; Campinas (SP) – art. 55 da LOM; Balneário Camboriú (SC) – art. 50-A da LOM; Paranaguá (PR) – art. 54 da LOM; Campos do Jordão (SP) – art. 51 da LOM, dentre outros, o que demonstra a importância e a viabilidade jurídica dessa ferramenta.

4.2. PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA ADOÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EM ÂMBITO MUNICIPAL.

O primeiro argumento que justifica a adoção de medidas provisórias municipais decorre da própria natureza do instituto: a necessidade de resposta rápida em situações de relevância e urgência.

Apesar da previsão nas Constituições Estaduais e Leis orgânicas de norma que permite ao Chefe do Executivo solicitar urgência para apreciação de projetos de lei de sua iniciativa (normas de reprodução obrigatória, art. 61, §1º da Constituição Federal), os dispositivos locais exigem manifestação do Legislativo em até 45 dias, o que, nitidamente, a depender da situação jurídica, institucional ou social, não é capaz de atender às necessidades do caso a contento. Basta pensar na região serrana do Estado do Rio de Janeiro que foi alvo de uma tragédia natural

⁶² BULOS, 2002, p. 788/789; CARRAZA, 1997, p. 186 e PEDRA, 2006, p. 11/13.

sem precedentes em 2011 afetando os Municípios de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo, ou igualmente os Municípios atingidos pelo desastre ambiental em Mariana, que inclusive afetou outros Estados. Nessa linha a Constituição expressamente permite a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários nos casos de guerra, calamidade pública e ou comoção interna (art. 167, §3º).

A realidade dos Municípios no Brasil é dramaticamente diversa, por isso o próprio constituinte entendeu por bem conferir a essas entidades a autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse sentido, exsurge um relevante argumento, com fundamento constitucional, para a adoção de medidas provisórias municipais. Obviamente este estudo não tem o condão de ser exaustivo, tampouco pretensioso, a ponto de encerrar o debate; todavia, é inegável que o gestor local tem mais condições de antever e reagir diante de problemas eminentemente peculiares de cada localidade. Conforme Miguel Reale, se a Constituição confere poder, também, por decorrência lógica, implicitamente estabelece a possibilidade de todos os meios adequados necessários à consecução dos fins visados⁶³.

Circunstâncias políticas também justificam a adoção de medidas provisórias pelo Executivo. Há casos onde os membros do Legislativo optam por manter a *inertia deliberandi*⁶⁴ acerca de determinado tema polêmico de alto custo político, de modo que eventual edição de medida provisória com força de lei minimiza o ônus dos parlamentares e gera um pontapé inicial obrigatório para a Câmara Municipal, que pode, ou não, vir a converter a medida em lei.

Por outro lado, em diversos Municípios o Prefeito conta com amplo apoio da Câmara de modo que a edição de medidas provisórias ficaria restrita a situações excepcionalíssimas, ou

⁶³ REALE, 1985. p. 327.

⁶⁴ Sobre a transmutação da *inertia deliberandi* em omissão inconstitucional Cf. Cap. II e III, DOUGLAS, ARAÚJO, MALUF CHAVES, 2016.

mesmo seria inócua em dados contextos municipais. Isso se respalda ainda mais na não tão abrangente competência legislativa municipal (se comparada à União), que é limitada a legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual.

Sob um viés institucional, havendo controle interno ou disputas políticas que impeçam o prosseguimento normal de projetos de lei de iniciativa privativa do Executivo ou comum, pode gerar, naquela linha, um diálogo entre os Poderes para que alcancem um denominador comum após o encaminhamento ao Legislativo. Ao revés, não se nega que uma atuação do Executivo através de medida provisória, sem que haja relevância e urgência, além de inconstitucional, pode acirrar os conflitos com o Legislativo, gerando um desgaste institucional e bloqueando o diálogo sobre matérias relevantes.

A grande maioria dos Municípios é de pequeno ou médio porte, pouco menos da metade da população vive em Municípios com número inferior a 100 mil habitantes⁶⁵, sendo estes comumente administrados por *políticos de carreira* conhecidos naquela localidade, bem como os respectivos vereadores. É verdade que, assim como ocorre no âmbito federal, as medidas provisórias em âmbito municipal podem sofrer as mesmas críticas já analisadas, máxime em Municípios remotos onde não raramente a mesma família consegue se eleger para cargos no Executivo e Legislativo, alternando o poder com aliados políticos em razão na inexigibilidade reflexa, mantendo, na prática, o controle sobre as pautas do Município via Executivo e Legislativo. Todavia, a existência, ou a potencial existência de abusos e desvios republicanos deve ser combatida e rechaçada pelos meios próprios, notadamente através do Poder Judiciário e Legislativo.

Em Municípios extremamente pequenos onde a

⁶⁵ Cf. Censo IBGE. *Tabela 1 - População residente, total e respectiva distribuição percentual*. Disponível em < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>> Acesso em 13 de abril de 2017.

população possui forte dependência do ente público, parece que a possibilidade de edição de medidas provisórias intensificaria o poder do Prefeito o que, *in thesi*, poderia contribuir para eventuais abusos; Entretanto, tal possibilidade não pode consistir em um obstáculo intransponível, sob pena de violar a isonomia e a autonomia municipal. Cabe à sociedade civil, ao Ministério Público e demais instituições atuarem nessa fiscalização. Por outro lado, é impossível fechar os olhos para a realidade nacional, onde vários Municípios do interior são redutos de precariedade do mínimo existencial, não havendo possibilidade de qualquer articulação social ou institucional, o que, infelizmente, gera uma situação de perpétua angústia, miséria e dependência.

Já em Municípios de grande porte, notadamente capitais e aqueles normalmente localizados em regiões metropolitanas, há uma complexidade maior, não só em termos demográficos, mas em questões técnicas e estruturais o que poderia demandar, em tese, uma atuação mais célere e eficiente do Executivo através de medidas provisórias.

Cite-se, por exemplo, a MP 03 de 23/07/2015 do Município de Palmas que instituiu o *Programa de Prevenção e Combate a Queimadas e Desastres Naturais*, o que se mostrou relevante para aquela localidade em razão das frequentes queimadas que assolam a região e prejudicam o meio ambiente natural e social.

Por outro lado, a MP 01 de 19/01/2017 do mesmo Município criou a Subprefeitura da Região Sul de Palmas, inovando em termos de organização administrativa de forma curiosa. Também a Medida Provisória 03 de 19/01/2017 do Município de Palmas que dispõe sobre a criação da Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas, estrutura organizacional e dá outras providências parece ter relevância para aquela localidade, todavia não se vislumbra, em um olhar superficial, o requisito de urgência, o que somente poderia ser atestado através de um estudo mais detido que não pode ser

realizado neste trabalho.

Já no Município de João Pessoa foi editada a MP 59/ de 06/02/2017 que *dispõe sobre os festejos pré-carnavalescos no Município de João Pessoa, e dá outras providências*. Inicialmente parece conter teor frívolo, todavia, o carnaval é uma expressão da cultura nacional, movendo pessoas de todo o mundo para as festividades, gerando emprego, renda e consequências jurídicas, de modo que a Medida, com o objetivo de regulamentar a realização do carnaval no Município através de datas, locais, fechamento de ruas e etc. mostra-se pertinente, embora, em uma análise superficial, seja possível afirmar que a Medida poderia ter sido evitada caso o Executivo tivesse atuado antes da iminência das festividades. É possível questionar, portanto, se os requisitos de relevância e urgência estariam presentes neste caso. Também neste Município a Medida Provisória 43, de 06/06/2014 concedeu desconto de 25% no ITBI quando recolhido em parcela única, no período compreendido entre a data de publicação daquela Medida e o dia 07/07/2014, o que, a depender da situação financeira do Município, pode incrementar a receita em vez de gerar renúncia desta por impossibilidade de pagamento, sobretudo em momento de crise econômica.

Em Rio Branco (AC) foi editada a MP 003 de 2006 e convertida na Lei 1597 de 2006 que extinguiu o Regime Próprio de Previdência dos Servidores públicos Municipais transferindo para o tesouro municipal obrigação do pagamento de aposentadorias e pensões. Em muitos Municípios a dificuldade em lidar com a previdência é gigantesca. Muitos sequer dispõem de lei específica sobre Regime Próprio, tampouco possuem autarquias para o gerenciamento dos inativos, aposentadoria e benefícios. Grande parte depende dos repasses efetuados pelo respectivo Estado e pela União para que possam honrar suas obrigações junto à sociedade. A redução de custos e alterações na organização administrativa que dependam de lei, inclusive via medida provisória, são atitudes relevantes que podem contribuir para a

garantia da saúde fiscal e para efetividade do princípio da eficiência na administração.

Não se deve imaginar que a medida provisória seja a solução para todos os problemas da administração municipal contemporânea, tampouco que será propriamente efetiva, diante dos complexos e divergentes contextos Municipais. O administrador deve agir com responsabilidade jurídica e social, sobretudo em face do homem que visualiza o Estado como um messias de salvação⁶⁶. Caso seja utilizada uma medida provisória, devem ser observados os requisitos constitucionais e legais, sempre analisando o caso concreto à luz da relevância e urgência e das consequências sociais, sem prejuízo da fiscalização posterior dos órgãos de controle e da sociedade civil, inclusive mediante responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O Supremo Tribunal Federal vem desenvolvendo uma jurisprudência relevante no controle de normas de reprodução obrigatória e suas correlatas; entretanto, do esforço feito, verificamos que, embora existam precedentes emblemáticos, ainda não se confere o espaço necessário aos entes da federação para que exerçam sua autonomia de forma plena. O amplo rol de dispositivos que constituem normas de reprodução obrigatória impossibilita qualquer avanço efetivo de Estados e Municípios. Todavia, é nas normas de imitação que estes entes possuem alguma margem de criatividade para mudar sua realidade local.

Embora não seja exaustiva, ou mesmo efetivamente satisfatória em termos de densidade normativa, a rica classificação das normas e os diversos precedentes da Corte Suprema possibilitam a fixação de *Standards* de identificação, contribuindo para um aperfeiçoamento jurisdicional, garantindo mais

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª Ed, Malheiros, 2007, p. 200.

segurança jurídica e uma maior deferência às decisões políticas e organizativas de Estados e Municípios em casos onde há possibilidade de atuação.

Acerca da adoção de medidas provisórias pelos Municípios, - acompanhando, ou não, a tese de que a Lei orgânica expressa manifestação do Poder Constituinte Decorrente -, é possível extrair da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do texto constitucional a possibilidade jurídica dessa espécie normativa em âmbito municipal, sendo classificada como norma de observância obrigatória por Estados e Municípios.

Foi demonstrado que a viabilidade da adoção de medidas provisórias decorre da autonomia do Município. A importância erigida a este como ente federativo no mesmo patamar da União e dos Estados faz com que a realidade brasileira deva ser vista sob outro olhar, não sendo possível aplicar a ultrapassada interpretação que o coloca em posição de inferioridade em face dos demais entes.

As limitações pelo Estado ao poder de auto-organização do Município, núcleo essencial de sua autonomia, são fixadas pela própria Constituição Federal de forma expressa. Sendo assim, não havendo determinação na Constituição Federal no sentido de que os Municípios somente poderão editar Medidas Provisórias no caso de previsão autorizadora na Constituição Estadual, não há como existir tal requisito para a sua adoção.

Nessa linha: i) o núcleo essencial da autonomia municipal expresso pelo *autogoverno* e pela *autoadministração*; ii) a decisão da Corte referente à necessidade de observância das linhas mestras do processo legislativo federal por Estados e Municípios; e iii) o precedente que estabelece os limites de ingerência dos Estados no poder de auto-organização municipal, dão conta de rechaçar a ideia de que os Municípios somente podem adotar medidas provisórias caso haja autorização da Constituição Estadual.

Finalmente, analisando as realidades municipais de

forma crítica, foi possível constatar que existem diversos argumentos pragmáticos acerca da (in)conveniência da adoção de medidas provisórias pelos Municípios. Havendo abusos, estes devem ser combatidos pelas vias próprias de fiscalização e controle, notadamente através do Ministério Público, Câmara Municipal, Tribunal de Contas e sociedade Civil, sem prejuízo de eventual responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição da República completará 30 anos em 2018. O tempo de travessia já passou. É chegada a hora de alçar o Município à condição de ente federativo de fato. Como exposto na epígrafe desse trabalho, nada é permanente, exceto a mudança. *A mudança é a lei da vida. E aqueles que apenas olham para o passado ou para o presente irão com certeza perder o futuro*⁶⁷.



6. REFERÊNCIAS.

- ABREU, Diogo Alves de. *Medidas provisórias: o poder quase absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Temas de Interesse do Legislativo, n. 01), 2002.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David de; NUNES JUNIOR, Vidal Serano. *Curso de direito constitucional*. 5ª Ed, São Paulo, Saraiva, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a*

⁶⁷ Frase de John F. Kennedy. Segundo *The JFK Presidential Library*, o Presidente Kennedy proferiu essas palavras durante uma assembleia em Paulskirche, Frankfurt 25 de junho de 1963.

- construção do novo modelo*. 5ª Ed. Saraiva, São Paulo, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. Malheiros, 2004.
- _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8ª Ed, Malheiros, 2007.
- BULOS, Uadi L. *Constituição Federal Anotada*. Saraiva. 4ª Ed. 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARRAZA, Roque. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 9ª Ed, São Paulo, Malheiros, 1997.
- COSTA, Aldo de Campos. *Normas de repetição obrigatória e de imitação*. Revista Consultor Jurídico – Conjur. 8 de maio de 2013.
- CUNHA JR. Dirley da Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador, Jupodivm, 2012.
- _____. *Controle de Constitucionalidade: teoria e prática*. 4ª ed. Juspodivm, 2010.
- DILEN, Fernando. *A AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA – A TEORIA DA SUBSIDIARIEDADE ENTRE O CONSTITUCIONALISMO E AS RELAÇÕES DE PODER NA CONSTITUIÇÃO DE 1988*. Dissertação de Mestrado, UFES, Vitória, 2008
- DOUGLAS, William; ARAÚJO, Eugênio Rosa de.; MALUF CHAVES, André Luiz. *Omissão Inconstitucional e Revisão Geral Anual dos Servidores Públicos*. Impetus, Niterói, 2ª Ed. 2016.
- FERREIRA, Siddharta Legale. *Standards: o que são e como criá-los?* REVISTA DE DIREITO DOS MONITORES DA UFF – Ano 3 – n.º 8 Maio - Agosto de 2012.
- HORTA, Raul Machado, *Estudos de Direito Constitucional*,

- Belo Horizonte, Del Rey, 1995.
- _____. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MARCO, Cristhian Magnus de. *O Município na Federação*. Dissertação de Mestrado, UFSC, Florianópolis, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16 ed, Malheiros, 2008.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; AZEVEDO MARQUES, Floriano; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein. (Org.). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- MENDES, Gilmar. *Estado de Direito e Jurisdição Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2011.
- _____. *Controle abstrato de normas no âmbito do Estado-membro e recurso extraordinário*. Repertório IOB de Jurisprudência, n.4, p.21-28, abr. 1998.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional - Versão Digital*. 9ª ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014.
- 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*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 201-213, jul./set. 2014.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 30ª edição, Ed. Atlas, São Paulo, 2014.
- MOURÃO, Carlos F. *Uma interpretação do fenômeno jurídico-político do Município e sua inserção constitucional*.

- Dissertação de Mestrado, PUC-SP, 2010.
- NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 6ª Ed, Rio de Janeiro, Forense; São Paulo, Método – 2012.
- NUNES, Moacyr de Araújo. *Medidas provisórias: adoção por estados e municípios, fim da polêmica, STF decidiu que podem editar*. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, n. 9, 2003.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *O controle abstrato de constitucionalidade da lei municipal e a autonomia federativa*. Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.26 - p. 74 a 96 - jan/jun 2005.
- PEDRA, Anderson Sant’Ana. *Medidas provisórias pelos Municípios: desnecessidade de previsão na Constituição Estadual*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador, IDPB, n. 8, ou-nov-dez, 2006.
- PRADO, Winnie. *As normas de observância obrigatória nas Constituições Estaduais à luz do Supremo Tribunal Federal*. Monografia, FGV – Rio de Janeiro, 2012.
- REALE, Miguel. *Por uma constituição brasileira*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1985.
- RIBEIRO, Raissa Duarte da S. *ACERCA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO PROCESSO LEGISLATIVO*. Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line]. organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- SARMENTO, Daniel. NETO, Cláudio Pereira de Souza. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. Fórum, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Comentário Contextual à Constituição*. Ed.

Malheiros, São Paulo, 2008.