

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

REVISTA ACADÊMICA ESCOLA SUPERIOR
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ

ANO 12, Nº2 (JUL./DEZ. 2020) SEMESTRAL
FORTALEZA-CE

ISSN FÍSICO: 2527-0206
ISSN ELETRÔNICO: 2176-7939



MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará



ESMP
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ



CEAF
CENTRO DE ESTUDOS E
APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS¹

*THE LEGITIMACY OF PUBLIC PROSECUTORS FOR ABSTRACT
CONTROL OF CONSTITUTIONALITY OF MUNICIPAL LAW*

*Daniele Carneiro Fontenele²
Nestor Alexandre de Sousa Júnior³*

RESUMO

O artigo busca estudar a Constituição do Estado do Ceará, analisando o controle abstrato de constitucionalidade das leis municipais e a legitimação processual para postular no processo de revisão judicial das referidas normas. A análise objetiva demonstra o papel do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará para demandar no processo de controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais. O presente trabalho pesquisa os princípios de interpretação jurídica de modo a valorar alguns cânones de adequada aplicação constitucional tais como unidade, efeito integrador e força normativa da Constituição. O artigo também verifica como a ideia subjacente ao princípio da autonomia municipal mudou, no decorrer do tempo, de forma a contemplar a noção de cooperação entre entes federados. O trabalho conclui que o Ministério Público é parte legítima a postular no processo de controle constitucional abstrato de leis municipais, porquanto sua atuação fortalece o princípio da Autonomia Municipal, bem assim fomenta os princípios da unidade, do efeito integrador e da força normativa da Constituição do Estado do Ceará.

Palavras-chave: Controle abstrato de constitucionalidade. Leis municipais. Legitimidade. Ministério Público

1 Data de Recebimento: 08/11/2020.

2 Danielle é graduada em direito pela UFC e pós-graduada pela Universidade Federal do Ceará em parceria com a Escola Superior do Ministério Público. E-mail: danielle.fontenele@mpce.mp.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7462-2361>.

3 Possui mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (2004). Atualmente é professor auxiliar da Universidade de Fortaleza, professor da ESCOLA SUPERIOR DO MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO CEARA e promotor de justiça do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: procedimento, constituição, segurança jurídica, direitos sociais e ação. E-mails: nestor.junior@mpce.mp.br e nestor.jr@uol.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8350154312829083>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9868-1905>.

1 INTRODUÇÃO

As Constituições, como produtos do Direito, são realidades semânticas, significantes de determinado contexto histórico e social ⁴.

Além disso, as Constituições são produtos de ato de poder. Vale dizer, o ato constitucional - ato que inaugura a nova ordem jurídica - é também ato jurídico. É ato que apreende realidades fáticas, estabelece finalidades jurídicas, prescreve consequências deontológicas ou competenciais, segundo valores adotados pela comunidade autora do texto constitucional⁵.

Assim, a Constituição e seus comandos, enquanto significação fático-normativa e ordem de poder fundante, devem ser interpretados em sua totalidade, além de normas singularizadas, e muito mais adiante que o simples elemento literal do texto escrito. Ademais, deve estar vinculada à solução de problemas para o fim de promover e garantir a unidade da sociedade política.

O problema que adiante se colocará a debate visa a discutir a norma constitucional escrita no artigo 127, incisos V e VI da Constituição do Estado do Ceará. Referidas normas excluem o Ministério Público da legitimação para o controle abstrato de leis municipais.

O debate a ser realizado deverá enfrentar questões necessárias e sobre elas discutir juridicamente, como forma de propor soluções argumentativas fundamentadas.

Assim, será debatido:

A normatividade do artigo 127, incisos V e VI da Constituição do Estado do Ceará, compreendida esta como “um modelo de ordenação juridicamente vinculante, positivado na Constituição e orientado para uma concretização material e constituído: (1) por uma medida de ordenação expressa através de enunciados linguísticos

4 “O direito, como instituição social, não se esgota no simbólico de suas normas instituintes, mas está nele entrelaçado para cumprir o seu papel no jogo de linguagem social. Aqui, é de todo importante uma reflexão sobre o pensamento de Castoriadis (...): “uma organização dada de economia, um sistema de direito, um poder instituído, uma religião existem socialmente como sistema simbólicos sancionados. Eles consistem em ligar a símbolos (significantes) significados (representações, ordens, injunções ou incitações para fazer ou não fazer, consequências – significações no sentido amplo do termo) e fazê-los valer como tais, ou seja a tornar esta ligação mais ou menos forçosa para a sociedade ou grupo considerado. (Soares da Costa, Adriano, Teoria da Incidência da Norma Jurídica: crítica ao realismo-lingüístico de Paulo de Barros Carvalho, Belo Horizonte, Del Rey, 2003, pág 23).

5 Segundo Konrad Hesse: “A Constituição é a ordem fundamental jurídica da coletividade. Ela determina os princípios diretivos, segundo os quais deve formar-se unidade política e tarefas estatais a serem exercidas. Ela regula procedimentos de vencimento de conflitos no interior da coletividade. Ela ordena a organização e o procedimento da formação da unidade política e da atividade estatal. Ela cria bases e normaliza traços fundamentais da ordem jurídica total. Em tudo, ela é “o plano estrutural fundamental, orientado por determinados princípios de sentido, para a configuração jurídica de uma coletividade. (Hesse, Konrad, Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1998, tradução do Dr. Luís Afonso Heck, da 20.ª Edição alemã, pág. 37).

(programa normativo); (2) por uma constelação de dados reais (sector ou domínio normativo).” (Canotilho, J.J.G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 4.^a Edição, 1997, pp. 1166). Os bens e fins constitucionais buscados na norma constitucional referida e, assim, sua adequação como instrumento finalístico para consecução destes bens, tendo como parâmetro o ordenamento constitucional federal e estadual.

A evolução fática dos fatos e valores envolvidos, como substrato da norma analisada, como forma de se verificar a atualização normativa do texto constitucional estudado.

Propostas de interpretação adequadas ao problema proposto, diante das premissas postas e conclusões apresentadas no estudo.

2 CÂNONES DA MODERNA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL RELEVANTES PARA O DEBATE DO TEMA

Antes de abordar, diretamente, a norma acima, convém catalogar alguns esquemas de pensamento ou lugares de interpretação, indispensáveis ao método constitucional.

O primeiro *canon* interpretativo, a ser considerado, deriva de vetusta e clássica exegese, largamente utilizada com o advento dos códigos do direito europeu, no século XIX: o dispositivo não deve ser interpretado como objeto de conhecimento isolado; ele sempre comporá um todo orgânico e sistêmico que influencia e sofre influências do sistema normativo que participa.

Destarte, a doutrina enfatiza que a Constituição, sendo um corpo de significados e de atos de poder, deve ser compreendida como produto de consensos mediados da comunidade política⁶.

Vale dizer, o princípio da unidade é a senha para o acesso da Constituição Material⁷.

Por outro lado, é de considerar que a Constituição encerra normas de distribuição de competências, seja distribuição funcional em corpos políticos mais complexos, ou

⁶ “O princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como «ponto de orientação», «guia de discussão» e «factor, hermenêutico de decisão», o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex: princípio do Estado do Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.” (Canotilho, J.J.G., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 4.^a Edição, 1997, pp. 1186-1187).

⁷ A unidade da Constituição é a chave da sua identidade. Somente a partir dela se chega à Constituição material de cada Estado em cada momento, assim como, encontrada esta, se torna possível e seguro descer para a dilucidação do sentido de disposições particulares (mas esses não são senão os passos da dogmática jurídica). (from Coleção Fora de Série - Teoria do Estado e da Constituição. By Jorge Miranda) Start reading it for free: <http://amz.onl/9kJC9RD>

distribuição espacial em Estados Federados, duas hipóteses presentes na organização política brasileira.

De conseguinte, nesta estática dispersão, a Constituição deve funcionar como liame de integração e articulação de forças centrífugas, em nome de valores fundantes da unidade política. Emerge aqui, o princípio do efeito integrador da Constituição⁸.

Por fim, a Constituição, como ente significante, deve ser interpretada de forma a compreender a realidade dinamicamente, produzindo significados condizentes com a evolução histórica do texto constitucional e dos dados reais por ele recortados, de modo a não se necrosar normativamente⁹.

3 O ARTIGO 127, INCISOS V E VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

O artigo 127, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Ceará, tem o seguinte programa normativo:

Art. 127. São partes legítimas para propor a *ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição*:

[...]

III – o Procurador-Geral da Justiça;

[...]

V – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município;

VI – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, tratando-se de norma municipal, na respectiva Câmara;

⁸ Anda muitas vezes associado ao princípio da unidade e, na sua formulação mais simples, o princípio do efeito integrador significa precisamente isto: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política. Como tópico argumentativo, o princípio do efeito integrador não assenta numa concepção integracionista de Estado e da sociedade (conducente a reducionismos, autoritarismos, fundamentalismos e transpersonalismos políticos), antes arranca da conflitualidade constitucionalmente racionalizada para conduzir a soluções pluralisticamente integradoras. (Canotilho, J.J.G., Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, 4.^a Edição, 1997, pp. 1187).

⁹ Segundo o princípio da força normativa da constituição na solução dos problemas jurídico-constitucional deve dar prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia óptima da lei fundamental. Consequentemente, deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a “atualização” normativa, garantindo, do mesmo pé, sua eficácia e permanência. (Canotilho, J.J.G., Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, 4.^a Edição, 1997, pp. 1187-1118).

Do programa normativo acima, emerge que o Procurador-Geral de Justiça somente detém legitimidade ativa para deflagrar controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual; é-lhe interdita a legitimidade para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade ou Ação de Inconstitucionalidade por Omissão de leis municipais do Estado do Ceará.

Em outra leitura, o dispositivo acima circunscreve o dever-poder do controle constitucional concentrado de lei municipal apenas aos entes políticos vinculados ao território do município emissor da norma objeto de controle.

4 O DIÁLOGO DO ARTIGO 127, INCISOS V E VI COM OUTRAS NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

Em homenagem à interpretação que preze a unidade e o efeito integrador da Constituição, convém resgatar outras normas da Constituição do Estado do Ceará que se conectam intimamente com o programa normativo do artigo 127 da Constituição Estadual.

Com efeito, o artigo 130 da Constituição Estadual prevê:

Art. 130. São funções institucionais do Ministério Público:
[...]
IV – promover a ação *declaratória de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção do Estado em Municípios, nos casos previstos nesta Constituição;*

E o artigo 39, IV e artigo 40, § 5º, da Carta Estadual também estabelecem:

Art. 39. O Estado não intervirá no Município, exceto quando:
[...]
IV – o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou para prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial.
Art. 40.
[...]
§5º Na hipótese do art. 39, IV, dispensada a apreciação pela Assembleia Legislativa, limitar-se-á o decreto a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida for suficiente ao restabelecimento da normalidade.

E qual seria a conexão normativa entre o artigo 130, artigo 39, inciso IV e artigo 40, § 5º com o artigo 127, todos da Constituição do Estado do Ceará?

A denominada representação de intervenção do Estado nos municípios para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual.

A intervenção nas unidades federativas do Estado brasileiro, a par de ser mecanismo institucional de solução de crises na federação, é instrumento de controle de normas no ordenamento pátrio, sendo a mais antiga espécie de controle de constitucionalidade, sob a forma de ação^{10 11}.

Assim, a conjugação dos artigos 130, 39, inciso IV e 40, § 5º, da Constituição do Estado do Ceará, extrai norma constitucional bem definida. Consoante doutrina autorizada, a representação para fins de intervenção do Estado em municípios, semanticamente,

10 A chamada “representação interventiva”, destinada ao controle da constitucionalidade da intervenção federal, foi introduzida na Constituição de 1934 (art. 12, § 2º). Essa ação destinava-se à constatação de eventual afronta através de ação ou omissão contra os princípios fundamentais da ordem federativa (art. 12, § 2º c/c art. 7º, I, a a h). (Mendes. Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 2ª ed. Saraiva. São Paulo: 1998, p. 26).

11 A representação interventiva foi a antecessora do controle abstrato de normas no Direito brasileiro. Na Constituição de 1891 foi discutida a possibilidade de outorgar-se ao Supremo Tribunal Federal a competência para conhecer de alegação de ofensa pelo Estado-Membro a determinados princípios da ordem federativa. Segundo essa proposta, a decretação de intervenção federal ficava subordinada à prévia aferição judicial. Essa ideia foi positivada na Constituição de 1934, no âmbito dos conflitos entre a União e os Estados foi introduzido processo especial perante o Supremo Tribunal Federal. As medidas coercitivas da intervenção federal, em caso de ofensa aos chamados “princípios sensíveis”, somente poderiam ser deflagradas depois que o Supremo Tribunal Federal tivesse reconhecido a constitucionalidade da lei que disponha sobre a intervenção. A provocação do Tribunal haveria de ocorrer mediante iniciativa do Procurador Geral da República (art. 12, § 2º, da Constituição de 1934).

Esse modelo de representação interventiva foi incorporado, com modificações, à Constituição de 1946. Ao invés da constatação da constitucionalidade da lei, que deflagrava a intervenção, tal como na Constituição de 1934, deveria o Tribunal agora aferir diretamente a compatibilidade do direito estadual com os chamados “princípios sensíveis”.

Embora a representação interventiva configurasse uma peculiar forma de composição de conflitos federativos, a jurisprudência e a doutrina brasileira, trataram esse processo como típico processo de controle abstrato de normas. Em uma de suas primeiras decisões deixou assente o Supremo Tribunal Federal que, ao contrário do controle incidente de normas, o novo instituto destinava-se à aferição abstrata da constitucionalidade de uma lei estadual, ou, nas palavras de Castro Nunes, de “uma fórmula legislativa ou quase legislativa que vem a ser a não-vigência, virtualmente decretada, de uma dada lei. Em outros termos, a inconstitucionalidade deveria ser superada mediante ato legislativo ou quase legislativo que constatasse a invalidade erga omnes.

A ideia que identificava nessa peculiar atribuição do Procurador-Geral da República o exercício de uma atividade do interesse público impôs-se sem dificuldades. (...) Alfredo Buzaid considerava o Procurador-Geral da República como um substituto processual que formulava a representação no interesse geral. Ele deveria atuar como representante de toda a sociedade que estaria interessada em suprimir o ato inconstitucional. Não se considerava, portanto, esse processo como uma peculiar forma de composição de conflitos federativos.

[...]

A representação interventiva ganhou especial significado nos primeiros tempos. Muitas decisões proferidas nesse processo serviram para esclarecer importantes questões constitucionais sobre a compatibilidade do direito constitucional de diferentes Estados com a Constituição Federal e tiveram influência decisiva sobre o desenvolvimento do direito constitucional estadual.

[...]

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha considerado que a Representação continha a exposição de um conflito entre autoridades federais e estaduais e, por isso, deveria ser admitida como representação interventiva, é certo que o Procurador-Geral da República considerava que o instituto, tal como o destinado precipuamente ao controle de normas em tese, haveria de servir para espantar dúvidas acerca da inconstitucionalidade de normas estaduais em face da Constituição Federal. Deve-se ressaltar que a ofensa aos princípios sensíveis legitimadora da representação interventiva poderia ocorrer tanto mediante a edição de ato normativo, como através da prática de outros atos ou omissões.

[...]

Na prática foi a representação interventiva utilizada exclusiva ou fundamentalmente como processo de controle de normas. (Mendes. Gilmar Ferreira. *Op.cit*, pp. 60-64).

indica tratar-se de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais.

É controle de constitucionalidade, porque impõe ao Ministério Público a atuação de postular referida medida para garantir a eficácia dos princípios indicados na Constituição Estadual (artigo 39, inciso IV).

Vale dizer, ao Ministério Público incumbe o dever-poder de, mediante representação de constitucionalidade interventiva, velar pela normatividade dos princípios constitucionais sensíveis que, por simetria, estão referidos nos artigos 34, VI da Constituição Federal (forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde), e em outros princípios caros ao ordenamento constitucional estadual (Constituição do Estado do Ceará, artigo 39, IV).

Em suma, os princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual impõem sua observância aos municípios brasileiros, no exercício da autonomia legislativa¹².

Tais princípios, basilares no ordenamento constitucional, quando violados pelos municípios, em sua autonomia normativa, reclamam atuação corretiva do Ministério Público, mediante ação declaratória de inconstitucionalidade interventiva, como forma de declarar a incompatibilidade de tais normas com os paradigmas constitucionais.

De conseguinte, surge uma primeira aporia no debate.

Sendo a representação de inconstitucionalidade interventiva, forma de controle de constitucionalidade de normas municipais; sendo atribuição do Ministério Público manejar referido instrumento para garantir a efetividade dos princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual como conciliar tal dever-poder constitucional com o dispositivo do artigo 127, da Constituição do Estado do Ceará?

Aprofundando o debate.

Como conciliar o artigo 127 com o bloco constitucional que normatiza a representação de inconstitucionalidade interventiva nos municípios, à luz do princípio da unidade o qual obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade de modo a harmonizar os espaços de tensão entre as normas? Como resolver a questão posta de

12 No que tange aos postulados de observância obrigatória pelas comunas, convém lembrar que a autonomia municipal, por força do que dispõe o art. 29, caput, da Lei Maior, em particular no concernente à capacidade de auto-organização, encontra-se limitada não só pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, como também por aqueles consignados na Carta do respectivo Estado. Na hipótese em apreço, a intervenção somente poderá ser desencadeada se o Tribunal der provimento a representação que pleiteie a medida. (Enrique Ricardo Lewandowski), in Comentários à Constituição do Brasil. J.J. Gomes Canotilho..[et.al] – São Paulo:Saraiva/Almedina, 2013, p. 813).

modo a dar primazia a fatores que favoreçam a integração política e social e reforçar a unidade política do Estado?

5 O ARTIGO 127, INCISOS V E VI DA CARTA ESTADUAL: A INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ E O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Ficou assente que os princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual vinculam os municípios no seu atuar, enquanto entes federativos. E, no que interessa ao debate, as leis por eles emanadas devem observá-los e fomentá-los, sob pena, de serem consideradas inconstitucionais, mediante representação de inconstitucionalidade interventiva (Constituição do Estado do Ceará, artigos artigo 39, IV e 40, § 5º e Constituição Federal, artigo 34, VI).

De conseguinte, convém adensar a função de princípio constitucional no ordenamento pátrio, como forma de apreender a eficácia da lei fundamental^{13 14}.

Desta maneira, o princípio estabelece conteúdo fático-jurídico desejado que deve ser perseguido pelo Estado na sua consecução.

No que diz respeito ao tema estudado, verifica-se que a autonomia municipal é princípio constitucional sensível (Constituição Federal, art. 34, VII, c).

E foi o fundamento basilar do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará para restringir a legitimidade do controle concentrado de lei municipal aos poderes políticos com pertinência exclusiva ao território do município.

Com efeito, assim se posicionou o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em excerto de voto do Desembargador Francisco Sales Neto, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0004828-17.2011.8.06.0000/50000, a saber:

13 “Sobre o assunto escrevemos, ainda no mesmo livro: A superioridade normativa do princípio é assinalada com a força da reflexão jurídica na obra Introdução ao Direito Administrativo, de Agostin Gordillo, abalizado jurista argentino. Centro dos critérios valorativos da Constituição, o princípio ostenta aquela ‘idoneidade normativa irradiante’, referida por Canotilho. Mas tomemos a Gordillo: ‘Diremos então que os princípios do Direito Público contidas na Constituição são normas jurídicas; mas não é só isso, enquanto a norma é um marco dentro no qual existe uma certa liberdade, o princípio tem substância integral [...]. O princípio estabelece uma direção estimativa, em sentido axiológico, de valoração, de espírito [...]. O princípio exige que tanto a lei como o ato administrativo lhe respeitem os limites e que além do mais tenham o seu mesmo conteúdo, sigam a mesma direção, realizem o seu mesmo espírito.’ (Bonavides. Paulo. Curso de Direito Constitucional. 26º ed. São Paulo. Malheiros: 2011, pp. 297-298).

14 Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. Como se vê, os princípios são normas imediatamente finalísticas. Eles estabelecem um fim a ser atingido. [...] Elemento constitutivo do fim é a fixação de um conteúdo como pretendido [...] Objeto do fim é o conteúdo desejado. [...] A instituição do fim é ponto de partida para a procura de meios. Os meios podem ser definidos como condições (objetos, situações) que causam a promoção gradual do conteúdo do fim. (Ávila. Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed. São Paulo: Malheiros: 2013, pp. 85-86).

3. A partir do corte lógico da norma constitucional em apreço [art. 127, V e VI da Constituição do Estado do Ceará], o legislador constitucional instituiu, em seu bojo, duas dimensões próprias de legitimados para impugnação abstrata dos atos normativos, identificados pela sua fonte de produção e pela extensão do interesse veiculado na norma. 4. Nessa perspectiva, restou definido que a legitimidade para o controle dos atos emanados do Legislativo Estadual, em face da sua generalidade e maior amplitude sócio-política, ficaria a cargo daquelas autoridades e instituições que, por sua importância e abrangência constitucionais, melhor representariam, para fins de legitimação, o interesse geral potencialmente violado pelos atos normativos e leis estaduais. 5. D'outra banda, e nitidamente inspirada pela chama municipalista irradiada da Constituição Republicana de 1988, o mesmo legislador constituinte estadual, ao dimensionar a legitimação para o exercício do controle dos atos e leis municipais que, por sua feição constitucional e pela própria dos fenômenos sociais locais, compreenderiam de forma mais adequada os interesses locais eventualmente malferidos pela norma tizada pelo vício de inconstitucionalidade. Divise-se o critério hermenêutico adotado no decisum singular adargado *não é meramente frásico-textual, vez que considerou o sentido* finalístico insito à estrutura de legitimação da ação direta de inconstitucionalidade no âmbito da Constituição Cearense. Na oportunidade, resguardou-se a compreensão sistêmica da própria vocação política da Constituição do Estado do Ceará, esta sempre voltada para a consolidação da autonomia do desenvolvimento político dos entes municipais, tal como se extrai dos arts. 4º, 35, 28, inciso I, art. 34, incisos I, VIII e XI; 39 e 40 da Constituição Estadual. (Processo: 0004828-17.2011.8.06.0000/5000) (apud informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará nos autos da ADI 5.693, ajuizada pela Procuradoria Geral da República no STF).

A eventual inconstitucionalidade de atos e leis municipais, segundo fundamento esposto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, estaria compreendida e conformada no espectro dos interesses locais, de forma que a legitimidade para o controle concentrado de constitucionalidade destes atos deveria se restringir aos agentes políticos diretamente relacionados ao território do município.

6 A EVOLUÇÃO DAS CONDICIONANTES FÁTICAS E JURÍDICAS DO ARTIGO 127 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

O princípio da Autonomia Municipal é um dos pilares da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado do Ceará de 1989. Foi produto de luta de emancipação dos municípios frente ao Estado quase unitário desenhado no constitucionalismo anterior, onde as edilidades eram sufocadas duplamente pela preeminência da União Federal e pela prevalência do Poder Público estadual nas unidades federadas, em detrimento dos justos anseios políticos das comunas.

É forçoso reconhecer que, no contexto subjacente, a preocupação do Constituinte Estadual de 1989, no sentido de blindar intervenções político-jurídicas no âmbito da recém-fortalecida autonomia municipal era fundada em realidade histórica¹⁵.

No entanto, enquanto texto escrito, com o correr do tempo, as constituições podem divorciar-se da realidade sempre cambiante que busca valorar e ordenar, quedando incapaz de normalizar os traços fundamentais da unidade política e da atividade estatal^{16 17}.

A realidade histórica, bem assim a compreensão desta realidade após 1989, mudaram. A Autonomia Municipal, então bastião das prerrogativas invioláveis dos municípios frente às unidades federadas mais amplas, com o tempo foi-se adaptando à complexidade das necessidades cada vez mais interligadas do Estado Federal.

Discute-se, assim, se tais mudanças influenciaram a força normativa da norma constitucional escrita¹⁸.

15 “*El Derecho es historia congelada. Em um sentido elemental, todo lo que estudiamos cuando estudiamos de derecho es la narración de un acontecimiento histórico, y toda la historia em relatos o testimonios de esta classe.*” (Friedrich. Carl Joachim. La Filosofía del Derecho. Tradução de Margarita Álvarez Franco. Fondo de Cultura Económica: México. DF, 1993, p.331).

16 Quanto mais suas normas partem das realidades da situação histórica e procuram conservar e aperfeiçoar aquilo que já está delineado na condição individual da atualidade tanto mais rápido podem elas desenvolver efeito normalizador. Onde a Constituição ignora o estágio de desenvolvimento espiritual, social, político ou econômico de seu tempo lhe falta o germe indispensável de sua força de vida e ela não é capaz de alcançar que o Estado, que ela, em contradição com esse estágio de desenvolvimento normalize-se. Essa força de vida e de efeito assenta sobre isto, que ela seja capaz de unir-se com as forças espontâneas e tendências vivas do tempo, que ela leve essas forças ao desenvolvimento e as coordene mutuamente, que ela seja, em virtude do objeto, ordem total determinada das condições de vida concretas. (Hesse, Konrad, Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1998, tradução do Dr. Luís Afonso Hech, da 20.ª Edição alemã, pág. 48).

17 O fator tempo é essencial na própria definição do conceito e da extensão das mudanças constitucionais. Hesse, em seu estudo sobre a força normativa da Constituição, se preocupa com a definição dos limites desse fenômeno. Ao final de sua análise, Hesse cita o ensinamento de Friedrich Muller, que afirma que a norma não pode ser isolada da realidade, distinguindo o programa normativo do âmbito normativo. No primeiro estaria a formulação linguística ou textual da norma, enquanto no segundo estaria o elemento pressuposto factual, local em se encontraria o espaço para alteração. (from “Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais. By Saraiva Sa Livreiros Editores).

18 Da perspectiva de Constituição no tempo, a Constituição só pode cumprir suas tarefas onde consiga, sob mudadas circunstâncias, preservar sua força normativa, isto é, onde consiga garantir sua continuidade sem prejuízo das transformações históricas, o que pressupõe a conservação de sua identidade. Partindo disso, nem a constituição como um todo nem suas normas concretas podem ser concebidas como letra morta, como algo estático e rígido; precisamente sua continuidade pode chegar a depender da forma em que se encara a mudança. (from “Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais” by Saraiva Sa Livreiros Editores)

Ora, nunca é demasiado repetir: a dinâmica das relações jurídicas e sociais é mais complexa e mais larga que o conceito de Autonomia Municipal, com realidade absoluta e estanque. É bem verdade que o âmbito territorial de uma lei se concentra no território do ente estatal que a emitiu, mas não se exaure apenas neste círculo.

Existem situações em que é impossível haver interesse local exclusivo. Um exemplo bem eloquente reside na questão das competências legislativas concorrentes dos entes da federação.

Neste contexto, o município possui competência no que diz respeito aos assuntos locais; referida competência é suplementar em relação aos atos da União e dos Estados, consoante dispões os artigos 24, §§ 1º e 2º e 30, II da Constituição Federal, bem assim ao disposto no artigo 16, §§ 1º e 2º e 28, II da Constituição do Estado do Ceará.

Neste passo, convém discernir, com adequada clareza, a dimensão normativa de interesse local, como critério de fixação e delimitação de competências federativas¹⁹.

Esta questão mostrou-se eminente na atuação no combate à pandemia da COVID-19, em 2020.

Restou evidente que as atribuições, deveres e atos dos entes federados compõem feixe entrelaçado, condicionado e coordenado. Neste passo, convém recortar voto do Ministro Marco Aurélio, na ADI 6343, julgada em 16.04.2020, a saber: “O momento é de crise aguda envolvendo a saúde pública. Tem-se política governamental nesse campo, com a peculiaridade de tudo recomendar o tratamento abrangente, o tratamento nacional”.

Ora, a facilidade de circulação do vírus ignora fronteiras de municípios, de Estados e de países. Um ato local transborda seu perímetro espacial e afeta o contexto social, econômico e jurídico do todo.

Desta forma, soa irreal enfrentar o problema como assuntos isolados. O município se insere numa teia densamente interligada em que os interesses ou assuntos locais se incorporam na cadeia inexorável gerada pela crise sanitária.

Vários julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – o epicentro da crise sanitária no Brasil – ilustram esta interconexão e intrusão de leis municipais com o sistema estadual ou nacional.

Por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2078799-28.2020.8.26.0000, postulada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado do São Paulo em face de medida

Start reading it for free: <http://amz.onl/3lbcWWR>

19 [...] se caracteriza **pela predominância e não pela exclusividade do interesse** para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (Meireles. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

provisória editada pelo Poder Executivo de Euclides da Cunha, o Tribunal julgou procedente a medida cautelar sob o fundamento de que:

Pontifica que no Estado de São Paulo, o Decreto Estadual no 64.881/20, dentre outras medidas, impôs a suspensão do atendimento presencial de atividades não essenciais, obistou o consumo em bares, restaurantes e padarias e supermercados e recomendou quarentena às pessoas, no entanto, a medida provisória objurgada flexibilizou algumas medidas restritivas, **o que impactará diretamente na rede de saúde de todo o Estado.**

[...]

Diante do exposto, CONCEDE-SE A LIMINAR, inaudita altera parte, para suspender a eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, do artigo 49, caput e parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha Paulista e da Medida Provisória no 01/2020, de 20 de abril de 2020, do Município de Euclides da Cunha Paulista.

Por sua vez, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2079532-91.2020.8.26.0000, postulada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado do São Paulo em face de Decreto Autônomo nº 5.225-A/2020 emitido pelo Prefeito de São Vicente, julgou procedente a medida cautelar sob o fundamento de que:

Afirma que as normas federais (Lei nº 13.979/20 e Decreto nº 64.881/20) e estaduais (Decreto nº 64.881/2020 e Deliberações nº 08, 06, 05, 03 e 02 de 2020 do Comitê Administrativo Extraordinário do COVID-19) delimitam o alcance da quarentena, com a liberação de determinadas atividades, **impondo, assim, uma espécie de bloqueio legislativo ao legislador municipal, ao qual não se autoriza, nem mesmo a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local, flexibilizar os limites determinados na quarentena decretada no Estado de São Paulo**, quer seja suspendendo-a, quer seja ampliando as atividades e serviços estabelecidos pelo decreto estadual como essenciais, ou mesmo estimulando a circulação de pessoas para além das atividades ali discriminadas.

Aduz que as atividades liberadas ao funcionamento no Município de São Vicente, ora impugnadas, afastam-se das diretrizes estabelecidas pelo Estado ao abrandar a quarentena em relação aos serviços

não essenciais, sem qualquer análise técnica ou evidência científica, colidindo diretamente com a opção adotada pelo legislador federal e estadual.

Alega ainda que o tratamento normativo do resguardo de serviços e atividades de caráter essencial, no contexto de implementação de medidas voltadas à mitigação das consequências da pandemia do coronavírus, há de se dar de forma linear e coordenada em todo o território nacional, sendo, portanto, questão inerente à norma geral sobre proteção da saúde. Caso contrário, haverá potencial prejuízo à população afetada em virtude da legitimação de uma multiplicidade de normas municipais em dissonância com as diretrizes e condicionamentos estabelecidos na legislação estadual e federal.

[...]

Assim sendo, numa cognição perfunctória, própria desta fase processual, defiro a liminar para sustar os efeitos da liberação das atividades de “copiadoras, Lan house, Lava rápido, Lojas de colchões, Lojas de embalagem, Lojas de tecidos e aviamentos, Lojas que vendam produtos de limpeza e higiene pessoal, Lojas de cosméticos, Lojas de móveis, Lojas de vendas de carros e motos, Marcenarias, Serralherias, Cabelereiro, Manicure, Pedicure e Pilates”, previstas no anexo do Decreto nº 5.225-A, de 16 de abril de 2020, do Município de São Vicente, eis que vislumbro presentes os pressupostos legais para a sua concessão (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99).

Igualmente, na ADIn n 2.080.065-50.2020.8.26.0000, postulada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do Decreto Municipal nº 28.970/20 emitido pelo Prefeito de Jundiaí-SP, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em medida liminar, suspendeu a eficácia da norma, mercê de risco à saúde pública do Estado.

Então se percebe que o princípio da Autonomia Municipal não significa que o município deve entrincheirar-se contra o Estado e contra a União. E o mais importante: o princípio da autonomia municipal visa a proteger o município de outros municípios, como no caso acima, do combate à pandemia COVID-19.

Este compartilhamento de problemas e soluções também é corriqueiro em questões ambientais – como do Recurso Extraordinário 586.224 – São Paulo:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE

A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1.O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).
[...]

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

Desta forma, a interpretação do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0004828-17.2011.8.06.0000/5000, de que, em homenagem à autonomia municipal, apenas o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se tratar-se de lei, ou de ato normativo do respectivo Município, e os partidos políticos com representação na respectiva Câmara teriam legitimidade para deflagrar o controle abstrato de leis municipais era consentânea com o substrato fático-jurídico de 1989.

Entretanto, atualmente esta visão não supera a antinomia com a atribuição constitucional do Ministério Público de postular controle abstrato de leis municipais que violem os princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos. Em outros termos, não é compatível com cânone do princípio da unidade da Constituição, além de não otimizar o princípio do efeito integrador e da força normativa da Constituição, como será adiante argumentado.

7 AS ANTINOMIAS ENTRE OS ARTIGOS 127, §§ 5º e 6º e 130, IV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ E A MODERNA INTERPRETAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES

A Constituição é uma lei. É discurso que estabelece normas e princípios; que prevê hipóteses de incidência de fenômenos reais e estabelece consequências devidas a partir

da concreção de tais fenômenos. Ademais, estabelece finalidades e diretrizes, como vetores de atuação da comunidade para sua concreção.

Sendo o discurso normativo, a Constituição, dentre diversos significantes e comandos, que a compõem, pode conter contradições ou antinomias. Um dispositivo isoladamente poderá, em momento inicial, colidir com a significação que outro dispositivo poderia traduzir para a mesma realidade social.

Os dispositivos normativos somente se efetivam como normas, a partir da interpretação de seus signos.

Num primeiro momento, a interpretação da lei, e também da Constituição, sempre parte do texto, da semântica dos signos organizados, segundo uma sintaxe adrede escolhida. A interpretação literal ou gramatical é o ponto de partida, mas também é o perímetro máximo de chegada da interpretação²⁰.

Desta maneira, existem disposições - ou bloco de disposições - que devem ser examinados e compreendidos. Uma primeira disposição está no artigo 127, §§ 5º e 6º da Constituição do Estado do Ceará já destacada neste trabalho. Na sua leitura gramatical, apenas o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se tratar-se de lei ou de ato normativo do respectivo Município e os partidos políticos com representação na respectiva Câmara teriam legitimidade para deflagrar o controle abstrato de leis municipais.

Entretanto, o dispositivo acima desvelado não é pleno para apreender o conjunto de símbolos (significante) do objeto examinado. Existem outros significantes relacionados à matéria que devem ser colacionados e compreendidos. De conseguinte, existe o artigo 130, inciso IV da mesma Carta Estadual, onde se lê que o Ministério Público tem atribuição para promover a intervenção do Estado em Municípios - emanção de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais, para fins de garantir a efetividade dos princípios sensíveis e constitucionalmente estabelecidos.

Neste passo, emerge o método da interpretação sistemática que integra e compreende os diversos blocos de significantes normativos, como forma de harmonizá-los numa significação coerente²¹.

20 O método gramatical constitui o início da interpretação, devendo o intérprete no começo de sua atividade entender o significado das palavras. Mas o significado gramatical dos termos legais funciona também como limite da interpretação, não devendo, a princípio, o intérprete adotar significados que contradizem o significado literal das palavras: respeitar a vontade do criador da norma significa respeitar os termos que ele emprega. (from “Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais” by Dimitri Dimoulis, Soraya Lunardi) Start reading it for free: <https://amz.onl/6UozhCg>

21 A interpretação sistemática objetiva integrar e harmonizar as normas jurídicas, considerando-as um conjunto. Para melhor entender os mandamentos legais, devemos analisá-los no contexto da regulamentação jurídica, levando em consideração as relações lógicas e hierárquicas entre os dispositivos.” (from “Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais. By Dimitri Dimoulis, Soraya Lunardi) Start reading it for free: <https://amz.onl/hO8IM5M>

Da conjugação dos métodos acima, constata-se que apenas os entes políticos e sociais - previstos no artigo 127, §§ 5º e 6º - podem acionar o controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais; mas, pelo artigo 130, IV, atribui-se ao Ministério Público o controle concentrado de leis municipais para salvaguardar princípios sensíveis e constitucionalmente estabelecidos.

A rigor, os dispositivos poderiam excluir-se isoladamente, todavia, integrados, formam bloco de significação, em que o Ministério Público, por intermédio de seu Procurador-Geral de Justiça, embora órgão de amplitude estadual, não está excluído do controle de constitucionalidade abstrato de leis municipais.

E se poderá aprofundar esta conclusão, mediante outros métodos interpretativos.

Com efeito, até o momento, a interpretação está circunscrita à análise da norma como significantes simbólicos escritos e compilados.

Por outro lado, pode-se analisar a norma, buscando-se sua finalidade em face de condicionantes históricos, sociológicos ou políticos²².

Aqui, justifica-se a opção do legislador constituinte estadual de 1989, ao restringir a legitimidade apenas aos entes políticos vinculados ao território do município emissor da norma objeto de controle. Esta finalidade era garantir as comunas contra ingerências de unidades federadas mais amplas e, naquele momento histórico, ameaçadoras potenciais da recém conquistada Autonomia Municipal.

No entanto, a Constituição como texto, desprende-se de seu emissor e passa ao domínio do seu destinatário - ou seja daqueles que irão aplicá-la. E, para aplicar seus comandos, a comunidade jurídica compreende e interpreta aqueles significados conforme a compreensão do momento em que a vivem. A Constituição é viva, é fruto da história, não estaciona no tempo.²³

Neste passo, verificou-se que o conceito do princípio da Autonomia Municipal, então pensado pelo Constituinte estadual em 1989 e defendido pelo Tribunal de Justiça

22 A interpretação histórica busca a vontade do criador das normas, isto é, a constatação das intenções que tinha o legislador ao estabelecer determinado regulamento. A pergunta central é: por que o legislador editou uma norma? Qual foi a sua finalidade? O método histórico fundamenta-se na teleologia subjetiva, porque se interessa pelos fins da lei (teleologia = discurso que procura a finalidade de algo) segundo a intenção do legislador histórico (e não segundo os objetivos que decorrem do significado da lei ou das demandas sociais)." (from "Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais. By Dimitri Dimoulis, Soraya Lunardi) Start reading it for free: <https://amz.onl/33I5ukn>

23 Aplicando a teleologia objetiva, o intérprete busca a finalidade social das normas jurídicas, propondo uma interpretação conforme critérios e exigências atuais. O raciocínio é: ao fazer certo regulamento, o legislador pretendia tutelar determinados interesses e alcançar certas finalidades. Se entre a criação do dispositivo e o momento atual houve mudanças sociais, devemos, segundo a teleologia objetiva, aplicar a norma pensando qual seria a vontade do mesmo legislador se ele legislasse em nossos dias. Em outras palavras, esse método propõe interpretar a norma de acordo com aquilo que o legislador teria decidido se conhecesse a situação atual. O objetivo é atualizar os textos normativos, pensando qual é o melhor caminho para alcançar a finalidade que o legislador tinha estabelecido. (from "Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais" by Dimitri Dimoulis, Soraya Lunardi) Start reading it for free: <https://amz.onl/6qbhwEQ>

do Estado do Ceará, na interpretação histórica do artigo 127, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Ceará - como já sublinhado -, não mais se adéqua a resolver os contemporâneos conflitos entre entes federados.

Demais disso, submetendo a Constituição do Estado do Ceará aos cânones específicos de interpretação constitucional, verifica-se que a acepção originária da Autonomia Municipal como escudo do município contra Estado, contra União e contra outros municípios depõem em desfavor dos princípios da unidade, do efeito integrador e da força normativa das constituições.

Conclui-se que a Autonomia Municipal não deve ser escudo de proteção do município frente à União, ao Estado e aos demais municípios. A Autonomia Municipal é motor de coordenação e cooperação entre as unidades federadas. A interpretação do princípio da Autonomia Municipal deve ser compreendida em sua acepção moderna, como vetor de unidade, integração e efetividade dos comandos constitucionais formadores da unidade política²⁴.

8 CONCLUSÃO

A interpretação literal do dispositivo previsto no artigo 127, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Ceará é ponto de partida de interpretação, mas não é ponto de chegada. Primeiro é norma constitucional parcial, porque deve ser harmonizada com o dispositivo previsto no artigo 130, inciso IV, da mesma Carte Estadual, o qual atribui ao Ministério Público o dever-poder de postular a intervenção interventiva nos municípios para garantir a efetividade dos princípios constitucionais sensíveis.

Ademais, a finalidade do princípio que fundamentou a restrição de legitimados para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais evoluiu. Com efeito, a Autonomia Municipal não consiste mais em instrumento de defesa do município contra outros entes federados. Modernamente, a Autonomia Municipal é vetor de cooperação de municípios entre si e de municípios com o Estado e com União.

O artigo 127, incisos V e VI, deve ser interpretado conforme a teleologia objetiva, de modo a poder fomentar a unidade e efeito integrador das Constituição do Estado do Ceará. Assim, surge o Ministério Público como guardião e garante da moderna Autonomia Municipal, como instituição que poderá mediar conflitos ou pontos de vista

24 Uma Constituição, escrevia Jennings, não funciona por si mesma; os homens devem fazê-la funcionar. “It is an instrument of national co-operation, and the spirit of co-operation is as necessary as the instrument. (Segado. Francisco Fernández, from “Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais” by Saraiva Sa Livreiros Editores) Start reading it for free: <http://amz.onl/8jQNpLG>

que favoreçam a integração social, e reforçar a unidade política de maneira a conduzir soluções pluralisticamente agregadoras diante de inicial conflitualidade constitucional.

Numa sucinta sentença, o Ministério Público, diante da interpretação gramatical, sistemática e teleológica do bloco de dispositivos, previstos nos artigos 127, incisos V e VI e 130, IV, da Constituição do Estado do Ceará, é legitimado ativo para atuar no controle de constitucionalidade de leis municipais.

A conclusão ora destacada, além de baseada na tradicional interpretação jurídica acima, encontra amplo respaldo na interpretação especificamente constitucional cujos escopos específicos, neste trabalho, buscam potencializar o princípio da unidade, com escopo de observar a Constituição no seu todo, e harmonizar os espaços de tensão latente entre dispositivos constitucionais.

Também privilegia o princípio do efeito integrador como vetor de coesão social entre órgãos e estruturas políticas do Estado, sem descuidar do princípio da força normativa da Constituição, como instrumento de atualização normativa, de eficácia e permanência na busca da manutenção e aperfeiçoamento da unidade política da unidade federada.

THE LEGITIMACY OF PUBLIC PROSECUTORS FOR ABSTRACT CONTROL OF CONSTITUTIONALITY OF MUNICIPAL LAW

ABSTRACT

The article intends to analyze the constitutional law of the State of Ceará. It examines the abstract constitutional control of the municipal law and the legitimation of people to claim their judicial review. This analysis intends to demonstrate the ruling of General Public Prosecutor of the State of Ceará to demand the process of abstract constitutional control of the municipal law. The work researches principles the interpretation of law in order to provide some purposes of good constitutional application like unity, integration and normative power. The article also verifies how the concept of municipal autonomy principle have changed over time to contemplate the notion of cooperation among federation members. The paper concludes that the Public Prosecutor must be legitimate on the process of abstract constitutional control of the municipal law because it can contribute to municipal autonomy and enhance the constitutional principles of unity, integration and normative power of constitutional law of the State of Ceará.

Keywords: Abstract constitucional control. Municipal law. Legitimation. PuBic Persecutor.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros: 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26º ed. São Paulo. Malheiros: 2011.

CANOTILHO, J.J.G., **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Almedina, 4.ª Edição, 1997.

DIMITRI, Dimoulis; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais** Start reading it for free: <https://amz.onl/6UozhCg>

FRIEDRICH, Carl Joachin. **La Filosofía del Derecho**. Tradução de Margarita Álvarez Franco. Fondo de Cultura Económica: México. DF, 1993.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1998, tradução do Dr. Luís Afonso Hech, da 20.ª Edição alemã.

HESSE, Konrad. from “**Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais**” by Saraiva Livres Editores. Start reading it for free: <http://amz.onl/3lbyCWR>

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 2ª ed. Saraiva. São Paulo: 1998

MENDES, Gilmar Ferreira. from “**Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais**” by Saraiva Livres Editores. Start reading it for free: <http://amz.onl/6fuS1tj>

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

MIRANDA, Jorge, “**Coleção Fora de Série - Teoria do Estado e da Constituição**” by Jorge Miranda. Start reading it for free: <http://amz.onl/9kJC9RD>.

SEGADO, Francisco Fernández. from “**Linha Direito Comparado - Mutações Constitucionais**” by Saraiva Livres Editores. Start reading it for free: <http://amz.onl/8jQNpLG>

SOARES DA COSTA, Adriano, **Teoria da Incidência da Norma Jurídica: crítica ao realismo-lingüístico de Paulo de Barros Carvalho**, Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343/DF – Distrito Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 586.224/SP – São Paulo. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2616565> . Acesso em: 15 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0004828-17.2011.8.06.0000/5000). Relator Desembargador Francisco Sales Neto.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2078799-28.2020.8.26.0000. Relator Desembargador Alex Zilenovski. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2660560.PDF. Acesso em: 29 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2079532-91.2020.8.26.0000. Relator Desembargadora Cristina Zucchi. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2660594.PDF . Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.080.065-50.2020.8.26.0000. Relator Desembargador Evaristo dos Santos. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2660601.PDF Acesso em: 18 mai. 2020.