

**O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO  
ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
CEARÁ E A (IM)POSSIBILIDADE DE MODULAÇÃO  
DOS EFEITOS DA DECISÃO**

**CONSTITUTIONALITY CONTROL WITHIN THE  
COURT OF JUSTICE OF THE STATE OF CEARÁ AND  
THE (IM)POSSIBILITY OF MODULATING  
THE EFFECTS OF THE DECISION**

**Álison José Maia Melo**

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. (UFC). Especialista em Direito Tributário pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Professor Assistente da UNI7. Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

E-mail: [alison.melo@gmail.com](mailto:alison.melo@gmail.com)

**José Gledson Araújo da Silva**

Advogado, especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Membro efetivo da comissão de Estudos Constitucionais da OAB/CE.

E-mail: [gledson.araujo@aluno.uece.br](mailto:gledson.araujo@aluno.uece.br)

**Resumo**

A modulação dos efeitos do controle de constitucionalidade brasileiro não possui previsão constitucional, mas foi introduzido pelo artigo 27 da Lei nº 9.868/99. O Supremo Tribunal Federal tem manejado com coragem e destreza referido mecanismo, porém o mesmo não se verifica no âmbito dos tribunais estaduais,

que também possuem competência para o controle de constitucionalidade de leis à luz da Constituição estadual. Investiga-se o uso da modulação dos efeitos da decisão tomada em sede de ações de controle da constitucionalidade da legislação municipal e estadual na Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. A investigação adota a abordagem indutiva, com apoio do método monográfico (estudo de casos) e pesquisa bibliográfica e documental. Revisa-se o histórico do controle de constitucionalidade no Brasil, focando na realidade subjacente em que brotou as espécies de controle da legislação. Apresenta-se o tema proposto na investigação, a modulação dos efeitos da decisão, sua finalidade, e qual órgão compete efetivar sua aplicação. Por fim, analisam-se decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, tanto nas ações diretas de constitucionalidade (controle concentrado) quanto nos incidentes de arguição de inconstitucionalidade (controle difuso). Conclui-se que a Corte alencarina ainda não definiu de forma rigorosa, em termos teóricos, o tema da modulação temporal dos efeitos de suas decisões proferidas nas ações de controle de constitucionalidade.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade. Modulação temporal dos efeitos da decisão. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

### ***Abstract***

Although the modulation of the effects of the Brazilian judicial review has no constitutional provision, it was introduced by article 27 of Law nº 9.868/99. The Federal Supreme Court has handled this mechanism with courage and dexterity, but the same does not occur in the scope of the state courts, which also have competence to control the constitutionality of laws in the light of the state Constitution. It addresses the use of modulation of the effects of the decision taken in actions to control the constitutionality of municipal and state legislation in the Jurisprudence of the Court of Justice of the State of Ceará. The investigation adopts an inductive approach, with the support of the monographic method (case studies) and bibliographical and documental research. It reviews

the history of judicial review in Brazil, focusing on the underlying reality in which the types of control of legislation sprouted. It presents the theme proposed in the research, the modulation of the effects of the decision, its purpose, and which body is responsible for its application. Finally, it analyzes decisions of the Court of Justice of the State of Ceará, both in direct actions of constitutionality (concentrated control) and in incidents of accusation of unconstitutionality (diffuse control). It concludes that the Alencarian Court has not yet defined in a way rigorous, in theoretical terms, the theme of the temporal modulation of the effects of its decisions pronounced in judicial review lawsuits.

**Keywords:** Judicial review. Temporal modulation of decision effects. Court of Justice of the State of Ceará.

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da pesquisa jurídica brasileira em torno do controle de constitucionalidade de competência dos Estados, especificamente o de fazer o controle da Constituição Estadual, a alguns temas é dedicada maior atenção e consideração. Na dinâmica da coexistência entre jurisdições constitucionais estadual e federal, permitida em 1988, surgem como possíveis problemas: a recorribilidade ao Supremo Tribunal Federal (STF) de decisões proferidas pelo tribunal de justiça local em controle de constitucionalidade estadual em face de interpretação da Constituição Federal; a possibilidade de enfrentamento de direito municipal pelo STF em face dessa recorribilidade, bem como em face da recorribilidade de decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que enfrentem questão distrital própria de competência municipal; a simultaneidade de ações de controle concentrado de constitucionalidade diante das chamadas normas constitucionais de reprodução obrigatória em face de leis estaduais; e a possibilidade de julgamento no controle de constitucionalidade estadual contrário ao entendimento exarado pelo STF em controle de constitucionalidade federal.

Contudo, o presente trabalho dedica-se ao tema da modulação temporal dos efeitos da decisão que podem incidir sobre decisões judiciais dos tribunais de justiça estaduais relacionadas às ações de controle de constitucionalidade concentrado e difuso. Para tanto, realiza-se uma contextualização histórica a respeito do surgimento do controle de constitucionalidade no Brasil, ressaltando a opção do constituinte brasileiro de 1891 pelo modelo de controle difuso de constitucionalidade, de forte inspiração norte-americana.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, com o modelo dual de controle de constitucionalidade, isto é, a atual carta da República albergou os dois grandes modelos de controle de constitucionalidade existentes na doutrina constitucional no ocidente, quais sejam, o modelo difuso de constitucionalidade (forma de controle da legislação com raízes históricas no Brasil) e o modelo concentrado de constitucionalidade, de inspiração doutrinária proveniente do continente europeu, sobretudo da tradição constitucional da Áustria.

Em seguida, o trabalho inaugura o tema da modulação temporal dos efeitos da decisão, ressaltando o contexto subjacente em que surgiu o referido instituto, qual a sua finalidade, fundamento legal e a quem, ou melhor, a qual órgão compete aplicar e em quais casos são possíveis cogitar a modulação temporal dos efeitos da decisão.

Nesse ponto, menciona os requisitos necessário à sua aplicação, quais sejam, que no caso concreto estejam presentes termos indeterminados denominados “segurança jurídica” e o “excepcional interesse social”, requisitos que estão descritos no art. 27 da Lei nº 9.868/99, bem como faz-se uma leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fim de encontrar elementos objetivos aptos a melhor identificar o que pode ser encarado como “segurança jurídica” e “excepcional interesse social”.

Passa-se, em seguida, na análise de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará em sede de ações de controle difuso de constitucionalidade, especificamente as decisões tomadas em incidentes de arguição de inconstitucionalidade, assim como analisa decisões tomadas em ações

diretas de constitucionalidade, isto é, em ações de controle concentrado de constitucionalidade.

A metodologia de coleta de dados teve como mecanismo de acesso às decisões, o Portal e-SAJ, canal que disponibiliza a jurisprudência da Corte de justiça estadual, sendo que a análise se restringiu ao período de 2012 a 2022, tomando como parâmetro as decisões tomadas pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Ceará, em ações diretas de inconstitucionalidade (controle concentrado), assim como em nas arguições de inconstitucionalidade (controle difuso), em ambas as hipóteses, foram objeto de análise as decisões de caráter cível, ou melhor, não foram objeto de estudos decisões de matéria criminal.

Adota-se o método de pesquisa indutivo, de natureza qualitativa, no que concerne aos objetivos, sendo utilizado o critério exploratório, e, ainda, no tocante aos tipos de procedimentos de coleta, serão utilizadas as formas bibliográfica e documental. Ressalta-se que a literatura sobre esse assunto específico (modulação dos efeitos das decisões em sede de controle de constitucionalidade no âmbito estadual) é escassa, razão pela qual as referências utilizadas na pesquisa tangenciam a discussão para encontrar contribuições válidas.

Finalmente, cumpre mencionar que o tema abordado no presente trabalho possui grande significado para a doutrina e jurisprudência nacional, levando em conta a teoria da nulidade dos atos do poder público declarados inconstitucionais, sobretudo porque, via de regra, esses atos invalidados por decisão judicial perdem validade desde o seu nascedouro, colocando em risco direitos já consagrados sob o manto da lei, enquanto vigente esteve.

É nesse cenário que surge a necessidade de modular os efeitos da decisão a fim de evitar a desconstituição de direitos já consolidados, primando a segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito. Portanto, sem a intenção de esgotar o tema, o presente trabalho se propõe a responder a seguinte pergunta: como o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará encara e compreende o tema da modulação dos efeitos de suas decisões tomadas em sede de controle de constitucionalidade?

## 2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NOS ESTADOS: UM EXAME DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ

A Constituição de 1988 estabeleceu a possibilidade de que os Estados-Membros instituíssem a denominada “representação de inconstitucionalidade” de lei ou ato normativo a ser originariamente julgada pelo Tribunal de Justiça local, tendo como objeto a legislação estadual e municipal em face da Constituição Estadual, sendo vedada a atribuição da legitimação ativa para somente um único órgão, nos termos do art. 125, § 2º.<sup>1</sup>

No contexto da omissão da Constituição de 1967, o Estado de São Paulo previu em seu texto constitucional modalidade de controle de constitucionalidade em abstrato. Não sem grandes debates no período, especialmente quando do primeiro julgamento dessa natureza no Tribunal de Justiça paulista, em 1977, a constitucionalidade da previsão dessa competência, embora na instância estadual tenha sido confirmada, não se sustentou no Supremo Tribunal Federal, que entendeu incompatível com a Constituição vigente (MENDES, 2004, p. 53-60).

Assim, a Constituição de 1988 restaura a previsão estabelecida na Constituição de 1946, com a redação dada pela Emenda nº 16/65, que já possibilitava ao Tribunal de Justiça local processar e julgar a arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado. Competência que fora suprimida pela Constituição de 1967 (MARQUES, 2006).

### 2.1 Sistemática do controle difuso nos Estados

Antes da previsão constitucional do controle concentrado para os Estados federativos, o sistema de controle difuso de constitucionalidade já possuía

---

1 Art. 125. [...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. (BRASIL, 1988)

larga tradição no sistema constitucional brasileiro, desde a Constituição de 1891 – sendo recepcionado pelas Constituições que se seguiram, encontrando hoje o seu fundamento no art. 102, inciso III, da Constituição de 1988 –, fruto de esforço teórico de Rui Barbosa, que se encantou com a jurisprudência norte-americana e introduziu em solo nacional a supremacia do texto constitucional e, consequentemente, a forma de controle da legislação por meio dos órgãos do Poder Judiciário, desembocando no controle difuso-incidental de constitucionalidade (RODRIGUES, 2007).

O controle difuso de constitucionalidade consiste, em suma, no exame de constitucionalidade de determinado ato normativo, por parte de qualquer órgão do Poder Judiciário, no julgamento de um caso concreto e como questão prejudicial de mérito, ou seja, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado não é, e não pode ser, o objeto principal da demanda. O exame de inconstitucionalidade do ato tido como inconstitucional é questão que deve ser enfrentada antes do mérito da ação principal (MENDES, 2008).

O controle difuso de constitucionalidade foi amplamente facultado aos Tribunais locais desde a Constituição de 1891, isto é, existia a possibilidade jurídica de afastamento de determinado ato normativo por alegação de vício de inconstitucionalidade de forma incidental (CUNHA JÚNIOR, 2010).

Portanto, no controle de constitucionalidade pela via incidental ou concreta (ou por via de exceção ou defesa), os juízes e tribunais estaduais podem exercer, simultaneamente, a jurisdição constitucional federal (ao defender a Constituição Federal) e a jurisdição constitucional estadual (defendendo a própria Constituição do Estado). No controle difuso de constitucionalidade, os juízes e tribunais locais exercem uma jurisdição constitucional em defesa da Constituição Federal, sempre que afastam a incidência de alguma norma (municipal, estadual ou federal) que contraria a Constituição; mas, igualmente, desempenham uma jurisdição constitucional em defesa da Constituição do próprio Estado, quando recusam a validade de alguma norma municipal ou estadual (jamais federal) que viola a respectiva Constituição do Estado Membro (PAES, 1995).

Interessante frisar que qualquer das partes que litigue em determinado processo judicial pode ser parte legítima para suscitar a inconstitucionalidade difusa, desde que seja de modo incidental, portanto, a alegação de inconstitucionalidade não pode ser o objeto principal da ação, sob pena de tentativa de usurpação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição.

No controle difuso exercido pelos tribunais, em razão da aplicação da cláusula de reserva de plenário, aplica-se a chamada cisão funcional, pela qual, uma vez identificado potencial de inconstitucionalidade pelo órgão fracionário, o feito é submetido ao plenário ou corte especial do tribunal de justiça local, para que este julgue unicamente a questão constitucional. A matéria hoje é devidamente regulamentada nos arts. 948 a 950 do Código de Processo Civil.

## **2.2 Sistemática do controle concentrado nos Estados**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no § 2º do art. 125 a competência para que os Estados membros instituíssem a representação de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais ou municipais a ser julgada pelos Tribunais de justiça Estaduais. É este o fundamento constitucional para que se possa falar em controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual, advertindo que os objetos de controle podem ser lei ou ato normativo estadual, assim como lei ou ato normativo municipal e, como parâmetro, a Constituição estadual, sendo vedada a atribuição de legitimação de um único órgão (MENDES, 1995).

Assim, a competência para julgar as ações diretas conferidas aos Tribunais de Justiça estaduais difere da competência exercida pelo STF à medida que este exerce sua jurisdição constitucional tendo como objeto a legislação federal e estadual e o parâmetro é a própria Constituição Federal, enquanto que naquele o objeto deve ser lei ou ato normativo estadual ou municipal e parâmetro deve ser a Constituição Estadual e jamais a Constituição Federal, sob pena de usurpar a competência da Suprema Corte brasileira (BARROSO, 2018).

Evidências empíricas apontam que o principal foco do controle de constitucionalidade concentrado a nível estadual está no controle da legislação municipal, pois das mais de 16 mil representações de inconstitucionalidades ajuizadas nos tribunais estaduais brasileiros entre 1990 e 2013, mais de 93% delas tiveram seu objeto identificado como normativos municipais (TOMIO; ROBL FILHO; KANAYAMA, p. 100-101).

### **2.3 O controle de constitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**

O Estado do Ceará, em exercício do poder constituinte derivado decorrente, em cumprimento ao artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), promulgou, em 5 de outubro de 1989, sua Constituição seguindo os parâmetros estabelecidos no art. 25 da Constituição Federal de 1988. A respeito do controle de constitucionalidade no âmbito estadual, a Constituição do Estado do Ceará estabeleceu a competência do Tribunal de Justiça para julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, assim como as ações de inconstitucionalidade por omissão para tornar efetiva norma ou seus princípios e a ação declaratória de constitucionalidade. O art. 127 da Constituição do Estado do Ceará traz a previsão para a propositura da “ação direta de inconstitucionalidade”<sup>2</sup>.

---

2 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: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral da Justiça; IV – o Defensor-Geral da Defensoria Pública; 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; VII – o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; e VIII – organização sindical ou entidade de classe de âmbito estadual ou intermunicipal. §1º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, citará previamente o Procurador-Geral do Estado, que

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), por sua vez, regulamentou, por meio de seu regimento interno (RITJCE), a ação direta de constitucionalidade, possibilitando, inclusive, a concessão de medida cautelar, nos termos do também art. 127.<sup>3</sup>

A ação direta de inconstitucionalidade, no Estado do Ceará, deverá ser direcionada ao Presidente do Tribunal (art. 128, RITJCE), devendo estar acompanhada de procuração com poderes especiais, quando subscrita por advogado (ESTADO DO CEARÁ, 2016).

Merece destaque a vedação expressa disposta no texto constitucional (§ 2º do art. 125 da CF/88) a respeito da impossibilidade da legitimidade de um único órgão para agir, isto é, um único legitimado para ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal, tendo a Constituição do Estado do Ceará atribuído a legitimidade ativa a diversos órgãos e entidades, obedecendo ao preceito da Constituição Federal.

---

se pronunciará sobre a lei ou ato impugnado. §2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, será dada ciência da decisão ao Poder competente para a adoção de providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias. §3º Declarada em ação direta ou, incidentalmente, em última instância, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a decisão será comunicada pelo Tribunal à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da norma impugnada. \*§4º Os legitimados referidos nos incisos I, II, III, IV, VI (parte inicial), VII e VIII poderão propor ação declaratória de constitucionalidade, de lei ou ato normativo estadual em face desta Constituição. (CEARÁ, 1989).

- 3 Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face da Constituição do Estado do Ceará: I. Governador do Estado; II. Mesa da Assembleia Legislativa; III. Procurador-Geral da Justiça; IV. Defensor-Geral da Defensoria Pública; V. Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, tratando-se de lei ou de ato normativo do respectivo Município; VI. Partido político com representação na Assembleia Legislativa, ou, tratando-se de norma municipal, na respectiva Câmara; VII. Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII. organização sindical ou entidade de classe de âmbito estadual ou intermunicipal. (TJCE, 2018).

O Órgão Especial do TJCE, competente para o julgamento de inconstitucionalidade, é composto por 19 (dezenove) desembargadores (art. 12 do RITJCE), sendo que o *quorum* para a deliberação de matéria constitucional é de 13 (treze) membros (§1º do art. 79 do RITJCE), incluindo o Presidente do Tribunal. Assim, o Órgão Especial deverá ter esse quórum qualificado para deliberar sobre matéria constitucional, entre as quais, a ação direta de inconstitucionalidade. O art. 131 do RITJCE estabelece a regra dos efeitos da decisão<sup>4</sup>.

À semelhança do modelo federal, o Presidente do Tribunal, após lavrado o acórdão, dará ciência da decisão aos demais órgãos do Poder Judiciário estadual, assim como comunicará ao órgão encarregado da suspensão da execução do ato normativo tido como inconstitucional, no caso da declaração de inconstitucionalidade ter sido julgada procedente. No mesmo sentido, tendo sido decidido o mérito das ações diretas de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, elas produzirão eficácia contra todos e vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário estadual e da administração pública estadual e municipal, em clara referência ao preceito instituído na Constituição Federal, em seu art. 102, §2º.

### 3 A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com o desenvolvimento do controle de constitucionalidade no Brasil, com sua característica imanente de nulidade do ato eivado de inconstitucionalidade,

---

4 Art. 131. Lavrado o acórdão, declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, será dado conhecimento pelo Presidente do Tribunal de Justiça aos demais órgãos do Poder Judiciário do Estado do Ceará, por meio da página oficial na rede mundial de computadores, bem como será comunicada pelo Tribunal à Assembleia Legislativa Estadual ou à Câmara Municipal de Município do Estado do Ceará para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da norma impugnada, no caso de declaração de inconstitucionalidade. Parágrafo único. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Tribunal de Justiça, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade desta Constituição, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário estadual e aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nas esferas estadual e municipal. (TJCE, 2018).

ou seja, o ato declarado inconstitucional é considerado ato nulo desde o nascedouro, surgiu a necessidade de desenvolver um mecanismo de controle dos efeitos dessa decisão, haja vista que a aplicação da nulidade (regra geral) em todos os casos de inconstitucionalidade levava à situações de insegurança jurídica e de desrespeito a direitos já consolidados.

Surge o instituto da modulação temporal dos efeitos da decisão no controle de constitucionalidade, com o objetivo de resguardar situações jurídicas consolidadas em casos de declaração de inconstitucionalidade. O fundamento legal para a inauguração do instituto no Brasil foi o art. 27 da Lei 9.868/99, que autorizou o Supremo Tribunal Federal (STF) a postergar os efeitos de suas decisões, quando presentes, no caso concreto, elementos de segurança jurídica e excepcional interesse social.

Com a Constituição de 1988, o controle abstrato de constitucionalidade foi se tornando, paulatinamente, a principal forma de expurgar uma norma eivada de inconstitucionalidade do sistema jurídico nacional, por uma série de fatores, a exemplo do maior número de legitimados ativos aptos a suscitar a inconstitucionalidade perante a Corte, dos efeitos *erga omnes* e vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal, próprios da decisão tomada em sede de controle concentrado, assim como pela possibilidade de levar a questão diretamente ao Supremo Tribunal, entre outros motivos. (CUNHA JÚNIOR, 2010)

Ocorre que o sistema constitucional brasileiro, tendo recepcionado entendimento adotado pelos norte-americanos, endossou a teoria da nulidade, isto é, lei inconstitucional é lei nula (o que parece ser, inclusive, uma contradição de termos, afinal “*inconstitucional statute is not law at all*”), portanto, a sentença que reconhece a inconstitucionalidade de determinado ato normativo possui natureza declaratória, haja vista que reconhece inconstitucionalidade preexistente. Assim, se a lei eivada de inconstitucionalidade é declarada nula desde o seu nascedouro, logo, a decisão que a declara inconstitucional possui efeito *ex*

*tunc*, ou seja, efeitos retroativos, sendo essa a regra no sistema constitucional brasileiro<sup>5</sup> (STRECK, 2018).

Todavia, percebeu-se que aplicação da regra geral dos efeitos de decisões tomadas em controle de constitucionalidade a todo e qualquer caso acarretaria situações de graves prejuízos a direitos subjetivos, amparados no ato normativo declarado inconstitucional, quando ainda estava vigente. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018).

Assim, necessário reconhecer que a doutrina constitucional brasileira adota a teoria da nulidade – do ato inconstitucional –, logo a decisão proferida pelo Supremo tribunal Federal ostenta caráter declaratório (e não constitutivo), ou seja, possui efeitos *ex tunc*, tendo recebido essa tradição diretamente dos arestos da Suprema Corte americana, ao passo que existe doutrina desenvolvida em território europeu, que professa a anulabilidade do ato inconstitucional, a exemplo da Áustria. (BONAVIDES, 2018)

A modulação dos efeitos da decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade busca sua razão de existir nos primados da segurança jurídica e no excepcional interesse público, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99.<sup>6</sup> Assim, a necessidade de uma modulação dos efeitos da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal se justifica à medida que busca resguardar situações albergadas pela lei ou ato normativo declarado inconstitucional quando da sua vigência, de modo que, na ausência de possibilidade de modulação, acarretaria situações de grave lesão a direitos já consolidados no tempo.

---

5 STF – ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes (24.02.2010): “O princípio da nulidade continua ser a regra também no direito brasileiro”. (BRASIL, STF, 2010)

6 Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de **segurança jurídica** ou de **excepcional interesse social**, poderá o Supremo Tribunal Federal, por **maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos** daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu **trânsito em julgado** ou de **outro momento que venha a ser fixado**. (BRASIL, 1999, grifos nossos).

E é com fundamento constitucional na segurança jurídica que o STF ampliou o escopo do art. 27 da Lei nº 9.868/99, que disciplina o processamento e julgamentos das ações diretas de constitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade (ISHIKAWA; FROTA JÚNIOR, 2019, p. 145-146). Há considerável tempo o Supremo Tribunal Federal vem aplicando a modulação temporal de suas decisões também em ações próprias do controle incidental de constitucionalidade (FERREIRA, 2007, p. 202-203), sinalizando um processo de abstrativização do controle difuso de constitucionalidade no Brasil. Ainda que originariamente o instituto (modulação) tenha sido previsto unicamente para as ações de controle abstrato de constitucionalidade, a Corte vem alterando seu entendimento para aplicar igualmente às decisões proferidas em sede de julgamento de recursos extraordinários<sup>7</sup>. (STRECK, 2018)

Assim, embora a outorga de efeitos prospectivos à decisão de inconstitucionalidade esteja garantida no art. 27 da Lei nº 9.868/99, a possibilidade jurídica de sua aplicação deve residir na própria Constituição Federal de 1988, especificamente no princípio da segurança jurídica, portanto, o próprio sistema constitucional brasileiro possui fundamento para aplicação da modulação temporal às decisões proferidas em controle incidental de constitucionalidade, ainda

---

7 STF - **RECURSO EXTRAORDINÁRIO**. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. **INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.** [...] 8. **Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.** (STF - RE: 197917 SP, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 06/06/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-05-2004 PP-00008 EMENT VOL-02150-03 PP-00368) (BRASIL, 2002, grifos nossos)

que a previsão inicial das hipóteses de aplicação do instituto estivessem relacionadas às ações do controle abstrato. (SARLET, MARINONI, MITIDIERO. 2018)

Interessante observar que o art. 27 da Lei nº 9.868/99 estabelece os critérios necessários para a devida aplicação do instituto da modulação, no entanto, o faz usando termos indefinidos, ou indeterminados como “segurança jurídica” e “excepcional interesse público”, haja vista que a própria norma não esclarece o que seja “segurança jurídica” ou mesmo o “excepcional interesse público”. O STF, por vezes, se manifesta a respeito de conceitos (normativos) indeterminados, a fim de aplicar determinados institutos, a exemplo da modulação dos efeitos da decisão, sempre levando em conta a realidade fática.

A modulação dos efeitos é, segundo o STF, medida extrema, somente podendo ser aplicada em razão da existência de elementos de segurança jurídica ou excepcional interesse público ou social presentes no caso concreto, porquanto esses interesses devem ser resguardados pelo Estado de Direito, assim, necessário perceber que a modulação de efeitos está preocupada com a proteção dos interesses que podem ser sacrificados em face da decisão de inconstitucionalidade. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018).

#### **4 APLICAÇÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL: ANÁLISE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ**

Esta pesquisa busca demonstrar como o TJCE vem tratando o tema da modulação temporal dos efeitos da decisão em controle de constitucionalidade, considerando tanto o controle difuso, por meio da análise das arguições de incidente de constitucionalidade, assim como as ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito estadual.

Assim, inicia-se com a explicação a respeito da possibilidade de Tribunais de Justiça estaduais (TJs) aplicarem o instituto da modulação temporal, especificando qual a fundamentação usada pelas Cortes, em seguida, passa-se à análise

da competência para aplicar o instituto em comento dentro da estrutura do Poder Judiciário local (órgão fracionário ou órgão especial) e, finalmente, enfrenta o tema proposto, analisando julgados do TJCE a fim de perquirir como a Corte trata da matéria relacionada a modulação temporal dos efeitos da decisão tomadas em controle de constitucionalidade difuso e concentrado.

#### **4.1 Possibilidade jurídica de modulação dos efeitos da decisão no controle de constitucionalidade pelos Estados**

A aplicação da modulação temporal dos efeitos de decisões tomadas em sede de ações de controle de constitucionalidade requer a presença, no caso concreto, de requisitos necessários aptos a invocarem a referida modulação. A questão que se propõe é saber se os TJs estão, igualmente, autorizados a aplicarem o instituto em comento ao julgarem as ações de controle abstrato ou difuso de constitucionalidade no âmbito estadual.

A Lei nº 9.868/99, que fundamenta a aplicação da modulação temporal no seu art. 27, regulamenta o processamento e julgamento das ações diretas perante o STF, ou seja, a legislação se dirige ao órgão de cúpula do Poder Judiciário da União, sem fazer menção expressa aos Tribunais Estaduais. Contudo, como a aplicação do referido instituto encontra fundamento legal na própria Constituição Federal de 1988, especificamente no princípio da segurança jurídica, e não unicamente no art. 27 da Lei nº 9.868/99, conclui-se que os TJs podem efetuar a modulação dos efeitos temporais de suas decisões. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018)

Assim, em complemento aos que entendem que a Lei nº 9.868/99 aplica-se aos procedimentos nos tribunais locais (SLAIBI FILHO, 2002, p. 300), ou por analogia, na falta de regulamentação processual a nível estadual (FERRAZ, 2007, p. 27), entende-se que os Tribunais de Justiça dos estados podem (e devem) aplicar a modulação temporal dos efeitos de suas decisões, quando presentes os requisitos no caso concreto, usando como fundamento legal o próprio art. 27 da

Lei nº 9.868/99, sobretudo porque a aplicação do instituto em comento encontra fundamento no próprio texto constitucional, nomeadamente no princípio da segurança jurídica.

Com efeito, há julgados em tribunais locais nos quais houve a decisão pela aplicação da modulação dos efeitos da decisão. No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), houve tanto decisão que conferiu efeitos *ex nunc*, no caso da declaração de inconstitucionalidade de lei distrital tratando da utilização da “bandeira 2” nos serviços de táxi, quanto decisão que conferiu efeitos *pro futuro*, em julgamento sobre a extensão da aplicabilidade de plano de assistência à saúde a aposentados e ex-empregados de sociedade de economia mista distrital, para preservar os benefícios com a concessão de prazo para reorganização dos afetados (SANTOS, 2016, p. 119-120).

#### **4.2 Controle difuso e cisão funcional: a quem compete aplicar a modulação dos efeitos da decisão (órgão especial ou órgão fracionário)?**

Sendo efetivado perante TJs, o controle difuso de constitucionalidade não pode ser processado e julgado perante o órgão fracionário (Câmara ou Turma), haja a vista a vedação constitucional preconizada no art. 97 da Constituição Federal, conhecida como cláusula de reserva de plenário, de modo que, tendo sido suscitado por qualquer das partes litigantes um incidente de inconstitucionalidade e, na hipótese de este incidente ser aceito pelo relator no órgão fracionário, a questão deve ser remetida para o pleno ou órgão especial do tribunal para que seja analisada a questão constitucional suscitada, não podendo o próprio órgão fracionário analisar a questão.

Pois bem, a questão que se coloca é saber se, efetuado o julgamento da questão constitucional perante o pleno (ou órgão especial, onde houver) do tribunal, poderia o órgão fracionário, ao retomar o julgamento do caso concreto, realizar a modulação dos efeitos da decisão tomada pelo órgão especial.

Se a questão constitucional suscitada deve ser analisada pelo pleno ou órgão especial (onde houver) do tribunal, em outras palavras, se a competência para analisar a questão constitucional recai sobre ele, igualmente incumbe a este deliberar sobre a aplicação da modulação temporal dos efeitos da decisão tomada, porquanto a competência para modulação é decorrência da competência para análise da matéria constitucional.

Portanto, o órgão fracionário (câmara ou turma) não poderia realizar a modulação dos efeitos da decisão da matéria constitucional que já foi julgada pelo órgão especial do tribunal. Assim, seria vedado ao órgão fracionário deliberar sobre a modulação temporal dos efeitos da decisão (referente a matéria constitucional que foi analisada pelo pleno do tribunal), ao retomar o julgamento do caso concreto. Nesse mesmo sentido, entendem Teresa Arruda Alvim e Fábio Monnerat (2021, p. 17) que a competência para a modulação é do pleno ou do órgão especial, não sendo autorizado a órgão fracionário alterar o entendimento do tribunal, ainda que sob o aspecto meramente cronológico da aplicação do julgado. Assim, cabe ao responsável pela decisão de constitucionalidade definir a modulação de seus efeitos.

Com efeito, conclui-se aduzindo que a competência para aplicar a modulação dos efeitos de decisões tomadas em sede de controle de constitucionalidade é do órgão do Poder Judiciário que realizou o julgamento da matéria constitucional, sendo vedado ao órgão fracionário (câmara ou turma) efetuar a referida modulação.

#### **4.3 Exemplos à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**

Passa-se a analisar decisões proferidas pelo TJCE, a fim de perquirir a postura do Tribunal no tocante à aplicação da modulação temporal dos efeitos de suas decisões tomadas em controle difuso de constitucionalidade, especificamente focando os julgados tomados em incidentes de constitucionalidade. Para tanto, são analisadas algumas decisões que representam o entendimento majoritário do TJCE a respeito da modulação temporal dos efeitos de suas decisões. A análise da jurisprudência do Tribunal realiza-se por meio de consulta do sistema e-SAJ,

com os seguintes parâmetros: a) foram analisadas as decisões dos últimos 10 (dez) anos, b) proferidas pelo Órgão Especial<sup>8</sup>, c) no julgamento de incidentes de constitucionalidade, e d) em matéria cível<sup>9</sup>.

A pesquisa realizada pretende identificar os casos julgados pelo TJCE em decisões de tomadas em ações de controle de constitucionalidade, tanto o controle difuso quanto o controle concentrado. Para tanto, foram adotados os seguintes mecanismos de pesquisa no portal e-SAJ: a) Em Assunto foram marcadas as seguintes opções: i) 10645 - Controle de Constitucionalidade (e seus respectivos subtópicos: 10646 - Inconstitucionalidade Material; 10647 - Processo Legislativo; 10889 - Efeitos de Declaração de Constitucionalidade); ii) 101472 - Inconstitucionalidade Material; iii) 200108 - Ação Direta de Inconstitucionalidade; iv) 204702 - Arguição de Inconstitucionalidade (e as classes secundárias 400108 - Ação Direta de Inconstitucionalidade e 404702 - Arguição de Inconstitucionalidade); b) Órgão Julgador: órgão especial; c) Período: de 2012 a 2022<sup>10</sup>. Usando esses parâmetros, chegou-se a 80 (oitenta) julgados, entre ações diretas de constitucionalidade e incidentes de arguições de inconstitucionalidade, que foram objetos de análises.

#### 4.3.1 Modulação dos efeitos em controle difuso no Estado do Ceará

A maioria dos julgados não enfrenta propriamente o tema. Entre os casos analisados foram separados dois de arguições de inconstitucionalidade (controle difuso), casos que melhor demonstram o entendimento do TJCE a respeito do tema proposto.

---

8 O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará foi criado em 20.06.2011, conforme Assento Regimental nº 36/2011.

9 Quando se diz “Matéria Cível” pretende dizer que foram excluídas da análise unicamente as decisões proferidas em matéria penal.

10 O período da consulta se compreende entre 01/01/2012 a 05.07.2022, data atual.

#### 4.3.1.1 *O caso Moraes versus Município de Fortaleza (Processo nº 0001460-92.2014.8.06.0000)*

O autor da ação tinha por objetivo anular sua demissão do serviço público municipal, que tinha ocorrido por malferimento do art. 116, inciso XIX da Lei Orgânica do Município (LOM) de Fortaleza, uma vez que o ente público não observou o procedimento estabelecido no citado dispositivo, notadamente, a presença de representante do sindicato no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que culminou com a demissão do autor. O juízo de primeiro grau julgou procedente a demanda para anular o PAD e a demissão decorrente do autor.

O Município de Fortaleza, por sua vez, ingressou com recurso de Apelação arguindo a inconstitucionalidade do art. 116, inciso XIX, da LOM de Fortaleza, por violar o art. 2º e o art. 61, § 1º, inciso II, “c”, da Constituição Federal e, portanto, a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo de lei sobre o regime jurídico do servidor público, assim como afirmou a legalidade da demissão do autor da ação.

Em sede de análise recursal perante o TJCE, houve parecer do MP que opinou pela confirmação da sentença, por entender inexistir vício de iniciativa porque a participação de representante sindical não seria matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local. Arguida a inconstitucionalidade do art. 116, XIX, da LOM de Fortaleza, entendeu o relator do caso que a matéria suscitada deveria ser analisada diretamente pelo Órgão Especial do TJCE, confirmado pelos demais membros do órgão fracionário. O julgamento do recurso foi suspenso até que a arguição de inconstitucionalidade fosse apreciada pelo Órgão Especial.

Já no Órgão especial, o MP passou a opinar pela inconstitucionalidade do art. 116, XIX, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, por entender que houve violação ao processo legislativo, haja vista que a matéria é produto de iniciativa parlamentar quando, em verdade, deveria ser de iniciativa do chefe do Poder Executivo. O incidente teve como relatora a Desembargadora Lisete de

Sousa Gadelha, que votou pela declaração de inconstitucionalidade do art. 116, inciso XIX, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, por entender que o referido dispositivo teve sua iniciativa legislativa deflagrada por parte do Legislativo Municipal e, assim, malferiu o art. 62, § 1º, II, alínea “b” da CF/88, ao tratar de regime jurídico de servidores públicos municipais, matéria reservada ao chefe do poder executivo municipal.

Quantos aos efeitos da decisão, o Órgão Especial frisou que o caso em tela, por se tratar de controle difuso de constitucionalidade, deveria produzir efeitos apenas às partes envolvidas e com efeitos retroativos (*ex tunc*). A parte autora apresentou recurso de embargos de declaração perante o Órgão Especial do TJCE, alegando a omissão e contradição do acórdão em razão de um acórdão do TJ de Pernambuco ter sido adotado como fundamento do julgado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE CARNAÍBA. RECEBIMENTO DE QUINQUÊNIOS. INCONSTITUCIONALIDADE *INCIDENTER TANTUM* DO ART. 83, § 3º, INCISO III, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA PROPOR LEIS QUE TRATEM DE SERVIDOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE DECRE-TADA COM EFEITOS EX NUNC. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. [...] 7. Assim, como a inconstitucionalidade do art. 89, § 3º, inciso III, da LOM só terá seus efeitos concretizados a partir do trânsito em julgado da presente decisão em razão dos efeitos EX NUNC, a mesma não terá o condão de afetar o direito já adquirido pela parte apelada em ter implementado aos seus vencimentos a gratificação referente aos quinquênios, conforme decidido pela sentença vergastada que deve ser preservada nesse capítulo. [...] 10. Apelo parcialmente provido, apenas para declarar a inconstitucionalidade incidental do Art. 83, § 3º, III, da Lei Orgânica do Município de Carnaíba, com efeitos EX NUNC, mantendo-se inalterados os demais termos da sentença. Decisão por unanimidade dos votantes. (TJ-PE - APL:

4250857 PE, Relator: Humberto Costa Vasconcelos Júnior, Data de Julgamento: 02/06/2016, 1ª Câmara Regional de Caruaru - 2ª Turma, Data de Publicação: 20/06/2016) (grifos nossos)

Com efeito, o ponto de controvérsia residia em saber se, tendo a decisão fundamentado seu voto (que foi o voto condutor) em acórdão proveniente do TJ de Pernambuco, no qual houve a modulação temporal naquela Corte de justiça, haveria ou não contradição com o acórdão prolatado pelo TJCE que, ao julgar a arguição de inconstitucionalidade, não aplicou a modulação dos efeitos da sua decisão. Ou seja, se os casos eram similares, não haveria motivo para afastar a modulação no presente caso.

Assim, em ambos os casos, houve o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, por vício de iniciativa legislativa, levando em conta que a norma se deu por iniciativa do próprio parlamento municipal e tratava de regime jurídico de servidor, matéria de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo municipal. Com efeito, no acórdão paradigma, os efeitos da decisão foram *ex nunc*, isto é, os efeitos da decisão se dariam a partir do trânsito em julgado do acórdão, em nome da segurança jurídica, especificamente os direitos subjetivos dos servidores daquele município, ressaltou o TJ de Pernambuco.

A decisão dos embargos declaratórios no Órgão Especial teve a seguinte ementa:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ACÓRDÃO PROMANADO POR ESTE ÓRGÃO ESPECIAL. INCIDENTE QUE DECLAROU A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 116, XIX DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. ARGUIÇÃO DE CONTRADIÇÃO NO *DECISUM* COM JURISPRUDÊNCIA UTILIZADA COMO FUNDAMENTO. OMISSÃO ACERCA DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ABALO À SEGURANÇA JURÍDICA OU INTERESSE PÚBLICO**

**QUE JUSTIFIQUE A MODIFICAÇÃO DO EFEITO EX TUNC. RECURSO CONHECIDO E REJEITADO. ACÓRDÃO MANTIDO.**

1. Cuida-se de Embargos de Declaração com efeitos infringentes objetivando reforma do Acórdão proferido por este Sodalício apenas no atinente ao efeito *ex tunc* decorrente da declaração de inconstitucionalidade o art. 116, XIX da Lei Orgânica do Município de Fortaleza. 2. Em suas razões, a parte Embargante aduz que o Acórdão entrou em contradição ao aplicar o efeito *ex tunc*, e em contrapartida, utilizou como fundamento julgado advindo do Tribunal de Justiça de Pernambuco que aplicou o efeito *ex nunc*. Ademais, pontua omissão no *decisum* ao não aplicar a modulação no efeito retroativo, devendo incidir a partir do seu trânsito em julgado. 3. Todavia, conforme explanado, é de curial saber que o efeito *ex tunc* em sede de controle difuso só poderá ser modulado em casos excepcionais, quando houver patente insegurança jurídica e interesse público aptos a justificarem a aplicação do instituto, o que não restou evidenciado nos fólios processuais. 4. Foi nesse sentido que a jurisprudência de Tribunal de Justiça de Pernambuco ao julgar a APL nº. 4250857, datada de 20/06/2016, deixou de aplicar o efeito *ex tunc* e modulou a concretização dos efeitos a partir do trânsito em julgado, explicitando claramente a exceção à regra, portanto, não havendo qualquer contradição do Acórdão objurgado com a jurisprudência do egrégio Tribunal Pernambucano, sentido este que de uma simples leitura da íntegra da Ementa, esclareceria a “aparente” dissonância. [...] 6. Por fim, reiterando a inexistência de qualquer prejuízo efetivo e direto ao servidor Embargante que pudesse configurar abalo à segurança jurídica ou interesse público apto a oportunizar uma modulação dos efeitos da decisão, prevalece a teoria das nulidades e consequentemente à retroatividade do *decisum*, conforme delineado no Acórdão vergastado. 7. Posto isto, não havendo nenhum vício de compreensão elencado no art. 1.022 do Novo CPC que justifique o provimento e modificação dos fundamentos contidos no *decisum* objurgado, a medida que se impõe é a sua manutenção na íntegra. 8. Recurso conhecido e rejeitado. Acórdão mantido. (Processo: 0001460-92.2014.8.06.0000, Embargos de Declaração, Rel. Des.(a) Lisete de Sousa Gadelha, Data de Julgamento: 19.10.2017.) Grifos nossos.

Como se depreende do julgado, o Órgão Especial do TJCE entendeu que não havia contradição no acórdão que julgou o incidente, sob o argumento da inexistência de prejuízos para o servidor que configurassem abalo à segurança jurídica ou interesse público. Contudo, a LOM de Fortaleza estava vigente desde dezembro de 2006, e a decisão de inconstitucionalidade foi proferida somente em abril de 2017, estabelecendo um lapso de 11 (onze) anos de vigência da norma municipal que foi objeto de declaração de inconstitucionalidade. A decisão de não modular os efeitos da decisão cria um precedente perigoso de desrespeito à segurança jurídica, notadamente em relação aos direitos subjetivos dos servidores do Município de Fortaleza que depositavam legítima confiança na legislação municipal.

Com efeito, a análise do julgado em comento demonstra que não foi levada em conta a longa vigência da legislação municipal impugnada, assim como os direitos que eram garantidos pelo dispositivo declarado inconstitucional, características ensejadoras da modulação dos efeitos da decisão.

A outro giro, a Constituição do Estado do Ceará no § 3º do art. 127<sup>11</sup> preconiza que as decisões tomadas em sede de incidente de arguição de inconstitucionalidade podem assumir efeito vinculante. Igualmente, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (RITJCE), em seu art. 253,<sup>12</sup> afirma que as decisões tomadas em arguição de inconstitucionalidade constitui decisão de caráter vinculante. Outrossim, o parágrafo único do art. 949 do Código de

---

11 Art. 127 [...] § 3º Declarada em ação direta ou, **incidentalmente**, em **última instância**, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a decisão será comunicada pelo Tribunal à Assembleia Legislativa ou à **Câmara Municipal para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da norma impugnada.** (CEARÁ, 1989, grifos nossos)

12 Art. 253. A decisão que **acolhe** ou **rejeita** o **incidente de inconstitucionalidade constituirá decisão de aplicação obrigatória em casos análogos**, salvo se algum órgão fracionário, por motivo relevante, entender necessário provocar novo pronunciamento do Órgão Especial sobre a matéria. (TJCE, 2018, grifos nossos)

Processo de Civil (CPC)<sup>13</sup>, afirma que a decisão tomada em arguição de controle de constitucionalidade vincula os órgãos fracionários do tribunal.

Com efeito, percebe-se, claramente, que a decisão tomada no incidente de arguição de inconstitucionalidade poderia vir a constituir efeito vinculante para os demais órgãos do TJCE, levando em conta o princípio da economia processual, evitando que esta mesma matéria fosse levada novamente a ser apreciada pelo tribunal, assim como a segurança jurídica haja vista o interesse de preservar direitos já consagrados pelos servidores municipais de Fortaleza.

#### 4.3.1.2 O caso *Intermed Equipamentos Médicos Ltda. vs Estado do Ceará* (Processo nº 0120086-09.2010.8.06.0001)

O objetivo da autora, que está situada no Estado de São Paulo, era não ter a obrigatoriedade de recolher 7,5% (sete e meio por cento) de ICMS sobre os seus produtos comercializados com consumidores finais (hospitais), não contribuintes, situados no Estado do Ceará. É que o Estado do Ceará instituiu a obrigação de recolhimento de ICMS sobre essas operações através do art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e do art. 6º-A do Decreto 29.560/2008. Segundo a autora, a legislação estadual (Lei Estadual nº 14.237/2008 e do art. 6º-A do Decreto 29.560/2008) malferia o art. 155, § 2º, VII, alínea “b” da Constituição Federal, haja vista que o pagamento de ICMS deveria ocorrer unicamente no Estado de origem (no caso, no Estado de São Paulo, sede da autora) e não no Estado de destino (Estado do Ceará).

O Estado do Ceará, por sua vez, argumentou que a legislação impugnada não padecia de inconstitucionalidade, encontrando fundamento constitucional no art. 155, inciso II c/c § 2º, incisos VII e VII da Constituição Federal,

---

13 Art. 949 [...] **Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.** (BRASIL, 2015, grifos nossos)

assim como objetivava combater a guerra fiscal, que implicava perda de receitas para os cofres estaduais. O juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido autoral, declarando a inexistência de relação jurídico-tributária entre a autora e o Estado do Ceará, assim como declarou incidentalmente inconstitucional a legislação estadual impugnada (art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e art. 6º-A do Decreto nº 29.560/2008).

O Estado do Ceará interpôs recurso de apelação da decisão de primeiro grau, alegando a constitucionalidade da legislação estadual. O relator do recurso no TJCE, Desembargador Carlos Fortes, integrante da 5ª Câmara Cível, observou que o caso apresentava uma questão constitucional que necessitava ser apreciada antes da decisão de mérito do recurso apelatório, votando pelo envio da questão constitucional para o Órgão Especial a fim de dirimir a celeuma.

Após a manifestação do MP, que opinou pela declaração de inconstitucionalidade da norma estadual impugnada, o Órgão Especial concordou com a tese autoral, pela inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e do art. 6º-A do Decreto nº 29.560/2008, por manifesta ofensa aos preceitos da Constituição Federal, especificamente o art. 150, inciso I, assim como o art. 155, § 2º, inciso VII, alínea “b”, e inciso VIII, com redação vigente à época dos fatos. A declaração de inconstitucionalidade foi efetivada com efeitos *inter partes* e *ex tunc*. Assim, o Órgão Especial entendeu que os efeitos da decisão de inconstitucionalidade deveriam se restringir unicamente aos litigantes do processo principal e aplicou a regra geral no tocante aos efeitos temporais, isto é, efeitos retroativos, portanto, o art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e o art. 6º-A do Decreto 29.560/2008 foram declarados inconstitucionais desde sua promulgação, tornando inválidos todos os atos que foram realizados com base nestes dispositivos legais.

Percebe-se que o acórdão não trouxe qualquer preocupação com os efeitos de sua decisão, não houve sequer menção à possibilidade de modulação temporal dos efeitos da decisão, levando em conta que a invalidação da norma estadual em comento (o art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e do art. 6º-A do

Decreto 29.560/2008), poderia trazer graves danos aos cofres públicos do Estado, num cenário que já demonstrava baixa arrecadação em virtude da guerra fiscal travada em relação ao ICMS pelos Estados da Federação.

A postura do TJCE demonstra uma realidade subjacente engajada na própria prática da Corte, que, segundo defendido no presente trabalho, não modula os efeitos de suas decisões, ainda que essas decisões possam ter efeitos vinculantes para os demais órgãos do Poder Judiciário estadual, conforme se depreende do art. 253 do seu Regimento Interno<sup>14</sup>. Com efeito, ao analisar a jurisprudência do TJCE, no tocante à modulação dos efeitos de suas decisões, percebe-se que, de algum modo, a Corte ainda não se debruçou satisfatoriamente sobre o tema da modulação temporal dos efeitos de seus julgados tomadas em sede de ações de controle difuso de constitucionalidade (arguição de inconstitucionalidade).

No caso em comento, poderia o TJCE ter atentado a situações de possíveis danos aos cofres públicos do Estado do Ceará, levando em conta que a invalidação do art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e do art. 6º-A do Decreto 29.560/2008, poderia acarretar uma série de ações de judiciais cobrando os valores pagos a título de ICMS com fundamento nos dispositivos legais declarados inconstitucionais, implicando a oneração dos cofres públicos do Estado.

Portanto, parece claro que o excepcional interesse social – um dos requisitos necessários à aplicação da modulação temporal, conforme art. 27 da Lei nº 9.868/99 – presente no caso concreto, autorizava a modulação dos efeitos da decisão para o momento do trânsito em julgado da decisão do incidente ou para outro momento que o Órgão Especial entendesse razoável. Mas a Corte sequer cogitou a possibilidade de modular, o que corrobora com o entendimento aqui defendido, segundo o qual o TJCE ainda não trata de modo coerente sobre o tema da modulação.

---

14 Art. 253. A decisão que acolhe ou rejeita o incidente de inconstitucionalidade constituirá decisão de aplicação obrigatória em casos análogos, salvo se algum órgão fracionário, por motivo relevante, entender necessário provocar novo pronunciamento do Órgão Especial sobre a matéria. (TJCE, 2018)

A propósito, vale mencionar que os mesmos dispositivos legais impugnados (art. 11 da Lei Estadual nº 14.237/2008 e o art. 6º-A do Decreto 29.560/2008) no caso também foram objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nº 4.596<sup>15</sup> e nº 4.712<sup>16</sup>) perante o STF, que, ao analisar a matéria, reconheceu a inconstitucionalidade deles; todavia, a Suprema Corte brasileira modulou os efeitos de sua decisão, passando a decisão a valer no mês seguinte ao do julgamento das ações diretas, levando em conta a possibilidade de ações de repetição de indébitos que poderia acarretar graves prejuízos aos cofres do Estado.

Com efeito, a exemplos desses julgados, citados como representativos da jurisprudência dominante no TJCE, levando em conta que não foi encontrado qualquer julgado em que tenham sido modulados os seus efeitos, entende-se que

- 
- 15 **STF - Ação direta de inconstitucionalidade.** Artigos. 6-A, 6-B e 6-C do Decreto nº 29.560/2008. Revogação. Aditamento à petição inicial. Ausência de prejudicialidade. ICMS. Cobrança pelo Estado de destino. Mercadoria adquirida em outra unidade federada. Consumidor final não contribuinte do imposto. Artigo 155, § 2º, VII, b, da CF. Redação original. Emenda Constitucional nº 87/2015. Convalidação. Impossibilidade. Lei nº 14.237/2008. Artigo 1º, caput e §§ 1º; 2º, incisos I e II; 3º, 4º e 5º; e art. 2º, caput e §§ 1º e 2º, do Decreto nº 30.542, de 23 de maio de 2011. **Inconstitucionalidade. Modulação temporal. [...]. 7. Ação direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 11 da Lei nº 14.237/2008 e dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 30.542/2011, ambos do Estado do Ceará, com a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para o mês seguinte ao do julgamento da presente ação direta, ressalvadas as ações judiciais em curso.** (ADI 4.596. Rel. Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 06.06.2018) (grifos nossos)
- 16 **STF - Ação direta de inconstitucionalidade. ICMS. Cobrança pelo Estado de destino.** Mercadoria adquirida em outra unidade federada. Consumidor final não contribuinte do imposto. Artigo 155, § 2º, VII, b, da CF. Redação original. Emenda Constitucional nº 87/2015. Convalidação. Impossibilidade. Artigo 11 da Lei nº 14.237/2008. Inconstitucionalidade. Modulação temporal. [...] **6. Ação direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 11 da Lei nº 14.237/2008 do Estado do Ceará, com a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para o mês seguinte ao do julgamento da presente ação direta, ressalvadas as ações judiciais em curso.** (ADI 4.712. Rel. Min. Dias Toffoli. Data de Julgamento: 06.06.2018.) (grifos nossos)

esta Corte de Justiça ainda não desenvolveu de modo satisfatório sua jurisprudência a respeito da modulação temporal dos efeitos de suas decisões tomadas em controle difuso de constitucionalidade.

#### *4.3.2 Modulação dos efeitos em controle concentrado no Estado do Ceará*

A partir de agora passa-se a analisar as decisões proferidas pelo TJCE, por meio do seu Órgão Especial, a fim de perquirir a postura do tribunal no tocante à aplicação da modulação temporal dos efeitos de suas decisões tomadas em controle concentrado de constitucionalidade, especificamente os julgados de ações diretas de constitucionalidade em âmbito estadual.

Para tanto, com base nos resultados encontrados na consulta descrita na Seção 4.3, serão analisadas outras duas decisões que representam o entendimento majoritário do TJCE a respeito da modulação temporal dos efeitos de suas decisões.

##### *4.3.2.1 O caso da Lei nº 13.326, de 15 de julho de 2003 do Estado do Ceará*

A parte autora, Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, tendo como objetivo invalidar a Lei Estadual nº 13.326, editada no dia 15 de julho de 2003, por iniciativa do Poder Executivo, lei que instituiu a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil na Polícia Militar do Ceará e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará, por ofensa ao art. 154 incisos II e XIV, art. 176, § 13º, combinado com o art. 166, § 2º (com redação anterior à dada pela Emenda Constitucional nº 65/2009), todos da Constituição Estadual do Ceará.

Sustentava que o diploma normativo em questão incorreu em vícios de inconstitucionalidade, em razão de: a) ter criado forma de admissão ao serviço público, não prevista na Constituição do Estado do Ceará; b) ter previsto o pagamento de auxílio mensal cuja suposta natureza seria de parcela indenizatória,

mas que, em verdade, configura verba remuneratória; e, por fim, c) ter suprimido direitos trabalhistas e sociais dos denominados Soldados PM e BM temporários.

No mérito, o autor requereu a procedência do pedido para proclamar, abstratamente e com efeito *erga omnes* e *ex tunc* a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.326/2003 e conseqüentemente, também a inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 27.393, de 11 de março de 2004, decreto que regulamentou a legislação supostamente inconstitucional.

O Estado do Ceará, por sua vez, defendeu a constitucionalidade da legislação estadual impugnada, sustentando que a Lei nº 13.326/2003, na verdade, regulamentou, em âmbito local, a Lei Federal nº 10.029, de 20 de outubro de 2000, que estabeleceu a prestação de serviço voluntário administrativo e de serviços auxiliares de saúde e defesa civil nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e Distrito Federal.

O TJCE, por meio do seu Órgão Especial, entendeu que a Lei nº 13.326/2003 ofendeu o art. 37, II, e art. 144 § 5º da Constituição Federal e art. 154 inciso II da Constituição do Estado do Ceará, ao instituir o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros, instituiu uma classe de policiais temporários, cujos integrantes, sem o indispensável concurso público de provas e títulos, passaram a ocupar, após seleção interna, função de natureza militar de maneira evidentemente inconstitucional, concluiu o Tribunal. A propósito, veja-se a ementa do julgado:

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 13.326/2003 E DECRETO ESTADUAL Nº 27.393/2004. SERVIÇO DE MILITAR VOLUNTÁRIO. CONTRATAÇÃO DE SOLDADOS PM E BM TEMPORÁRIOS. INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 154, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.**

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS LEGISLADAS PELA UNIÃO. AGRESSÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL ADMITIDA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 5. **É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta à legislação federal que regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.** [...] 7. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (Processo nº 0623073-85.2015.8.06.0000, Rel. Des. Durval Aires Filho, Data de Julgamento: 05.04.2018). Grifos nossos.

Pois bem, o Acórdão não fez nenhuma consideração a respeito da possibilidade de modular os efeitos da decisão, simplesmente desconsiderando a longa vigência da lei estadual impugnada, desde 15 de julho de 2003, quando a decisão de sua invalidade foi tomada em 5 abril de 2018, ou seja, quase 15 (quinze) anos após o início da vigência da norma impugnada.

A lei, agora tornada inválida, durante sua vigência albergou inúmeros fatos jurídicos – tais como, admissão de pessoal, pagamentos efetuados com dinheiro dos cofres públicos estaduais, entre outros – que não deveriam ter sido desconsiderados pela Corte de justiça alencarina. Desse modo, a posterior invalidação do ato normativo que lhes dava fundamento não poderia desconstituir os atos praticados em razão da sua existência no mundo da realidade fática enquanto esteve vigente sem graves prejuízos à segurança jurídica, implicando a necessidade da modulação dos efeitos da decisão, a fim de sanar possíveis incongruências que podem surgir da declaração de inconstitucionalidade.

Portanto, a aplicação da modulação temporal dos efeitos da decisão, no caso *sub examine*, era medida de prudência a ser tomada. O TJCE ainda não se apropriou de modo satisfatório os requisitos da segurança jurídica e do excepcional interesse social, fartamente estampados na jurisprudência da Suprema Corte brasileira, que serve de guia a respeito da criação e desenvolvimento da jurisprudência nacional.

#### 4.3.2.2 O caso da legislação municipal do Município de Quixelô/CE

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo chefe do Poder Executivo municipal do Município de Quixelô a fim de impugnar a) o art. 99 LOM; b) o art. 7 da Lei Municipal nº 001/2000; e, por fim, c) o art. 59 da Lei Municipal nº 031/2006. A parte autora alega, em síntese, que a inconstitucionalidade do art. 99 da LOM de Quixelô decorre da vinculação de vencimentos que os referidos dispositivos fazem ao estabelecer a remuneração do cargo de secretário municipal, que seria vinculado ao subsídio devido ao Prefeito, prática vedada pelo inciso XII do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará, bem como pelo inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Acresce que o artigo 7º da Lei Municipal nº 001/2000, de 08 de janeiro de 2000, ao prever a remuneração conferida ao conselho tutelar, estaria maculado por incompatibilidade com o inciso XII do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará, bem como pelo inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Já em relação ao artigo 59 da Lei Municipal nº 031/2006, de 15 de dezembro de 2006, alega que constitui vício de inconstitucionalidade por ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade, previstos no caput do art. 154 da Constituição cearense, ao privilegiar um grupo minoritário de pessoas com a incorporação de fração de gratificação pelo exercício de função comissionada aos vencimentos dos servidores ocupantes de cargo efetivo.

O TJCE julgou procedente em parte, em ementa vazada nos seguintes termos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUIXELÔ. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. PEDIDO CAUTELAR. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS DE SECRETÁRIO MUNICIPAL COM SUBSÍDIO DE PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE. VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE

CONSELHO TUTELAR. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO COMISSIONADA. IMPOSSIBILIDADE. [...] **8. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade julgada procedente para, em consonância com o parecer da PGJ, declarar a inconstitucionalidade do art. 7º da Lei nº 001/2000, de 08 de janeiro de 2000 (com redação conferida pela Lei nº 075/2009, de 27 de agosto de 2009), bem como do art. 59 da Lei nº 031/2006, de 15 de dezembro de 2006, todos do Município de Quixelô, por incompatibilidade com o art. 154, caput e inciso XII, da Constituição do Estado do Ceará de 1989.** (Processo nº 0002248-43.2013.8.06.0000, Rel. Des. Jucid Peixoto do Amaral, Data de Julgamento: 07.11.2019) (TJCE, 2019, Grifos nossos.)

Ao julgar a demanda, o Órgão Especial do TJCE explicou que quanto ao primeiro ato impugnado (art. 99 LOM), ele não vincularia a remuneração (subsídio) dos secretários municipais, apenas veda que a referida remuneração seja superior àquele percentual, estabelecendo um subteto. Ademais, a própria CF/88, em seu art. 37, XI, estabeleceu o teto remuneratório dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos na administração direta, indireta e fundacional, implicando a impossibilidade de análise da matéria em âmbito de controle de constitucionalidade estadual já que a matéria é regulada na própria Constituição, sob pena de usurpar a competência do STF, seu guardião por excelência.

No tocante ao segundo ato normativo impugnado, o art. 7º da Lei 001/2000, o Tribunal reconheceu a sua inconstitucionalidade, uma vez que prevê a equiparação da remuneração do conselho tutelar a percentual do valor percebido por ocupante de outro cargo da administração direta do município. No voto do relator, tal prática, sem determinação de valor nominal, representa vício material de inconstitucionalidade, por incompatibilidade com o inciso XII do art. 154 da Constituição do Estado do Ceará, que reproduz o inciso XIII do art. 37 da CF/88.

Igualmente, em relação ao terceiro diploma legislativo impugnado (art. 59 da Lei 031/2006), o Órgão Especial do TJCE reconheceu a sua inconstitucionalidade por violação aos princípios da moralidade e impessoalidade, estampados no art.

154 da Constituição estadual, pois o ato impugnado autorizava a incorporação de décimos de adicional pelo exercício de função aos servidores públicos que tenham exercido cargo em comissão ou equivalente e concedia também o direito à atualização progressiva das parcelas já incorporadas, também a cada ano passado no exercício de novo cargo ou função, em confronto com o entendimento firmado no STF pela inconstitucionalidade da incorporação de gratificações decorrentes de atividades transitórias.

Todavia, ao atentar para o período de vigência do ato eivado de inconstitucionalidade (art. 7º da Lei Municipal nº 001/2000 do Município de Quixelô, que teve sua redação dada por meio da Lei Municipal nº 075/2009), percebe-se que sua validade jurídica deu guarida a fatos jurídicos por mais de dez anos naquele município, estabelecendo direitos e obrigações tanto para os servidores (daquela municipalidade) como para a própria administração pública municipal. Logo, a previsão de modulação temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade – a fim de resguardar situações jurídicas já consolidadas – é prevista no sistema jurídico nacional justamente para regular casos semelhantes a esse.

Com efeito, considerando que a decisão de inconstitucionalidade proferida pelo TJCE foi tomada em 2019, a longa vigência do ato impugnado deveria ter sido considerada, ou, no mínimo, justificada a não incidência da modulação dos efeitos daquela decisão, pela simples impossibilidade de desconsiderar todas as relações jurídicas travadas com fundamento na legislação que agora estava sendo invalidada com efeitos retroativos.

Ao que parece, o Tribunal não atentou para a situação de inúmeros servidores que tiveram suas remunerações fixadas em 86% do coordenador, nível F-4, da administração direta daquela municipalidade, porquanto o TJCE não se debruçou de forma devida sobre a possibilidade de modular os efeitos da decisão, não considerando os inúmeros servidores públicos que, durante a vigência da norma, tiveram suas relações jurídicas por ela reguladas. Da mesma forma, ao anular a lei, deixou os atuais ocupantes desses cargos sem uma remuneração devida.

Já para o art. 59 da Lei Municipal 031/2006, a questão que se coloca é justamente compreender as relações pretéritas que foram reguladas pelo ato

normativo declarado inconstitucional, levando em conta que se trata, na espécie, de verba alimentar que já vinha sendo percebida pelos servidores há bastante tempo. Os servidores que depositaram legítima confiança na legislação municipal não deveriam ser surpreendidos com a invalidação da norma impugnada e devolver aos cofres municipais todos os valores que foram recebidos de boa-fé. Assim, a decisão do TJCE não decidiu a causa de forma a compreender todas as nuances daí advindas, haja vista que não resolveu as situações pretéritas que tiveram como fundamento a legislação declarada inconstitucional.

A previsão de modulação temporal dos efeitos da decisão tem razão de existir justamente para essas situações, ou seja, o Tribunal ao declarar a invalidade de terminado ato normativo não pode simplesmente desconsiderar todos os atos jurídicos realizados com fundamento na legislação enquanto esteve vigente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa aborda o tema da modulação temporal dos efeitos das decisões tomadas em sede de ações de controle de constitucionalidade (concentrado e difuso) proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, no período compreendido entre 2012 e 2022 (ano corrente).

Analisa-se as decisões proferidas pelo Órgão Especial (órgão competente para realizar o julgamento dessas ações, conforme previsão regimental do Tribunal) em ações que tinham por objetivo fiscalizar a constitucionalidade da legislação estadual e municipal, tanto em controle difuso (arguição de inconstitucionalidade), hipótese em que o paradigma para controle aparecia a própria Constituição Federal, bem como nas hipóteses de controle concentrado de constitucionalidade, ocasião em que o parâmetro é a Constituição Estadual do Estado do Ceará, como demonstrado no presente trabalho.

O objetivo da pesquisa foi encontrar parâmetros objetivos delimitadores da incidência da modulação temporal dos efeitos das decisões proferidas pela Corte de justiça alencarina. Principalmente, focando nas eventuais decisões que

ocorresse a incidência da modulação temporal. Todavia, se observou que, em todas as decisões analisadas, o TJCE não modulou os efeitos em nenhuma de suas decisões, implicando na incidência da teoria da nulidade (regra geral) a todas as decisões tomadas em controle de constitucionalidade (concentrado ou difuso), ou seja, em nenhum dos casos analisados foi aplicado a prospecção dos efeitos da decisão, a despeito da presença dos elementos ensejadores (segurança jurídica e excepcional interesse social) de tal instituto nos casos analisados.

A pesquisa demonstra que, geralmente, a Corte não atenta para a necessidade de modular os efeitos de suas decisões, notadamente em casos de flagrante existência de direitos (subjativos) que eram fundamentados na legislação que fora objeto de posterior declaração de inconstitucionalidade

Obviamente, entende-se que a modulação temporal dos efeitos da decisão somente pode ser aplicada em situações excepcionais, devendo ser efetivada, unicamente, em situações que se tente evitar a configuração de surpresa para o cidadão que depositou confiança legítima no ato do poder público, impedindo que direitos que se fundamentaram na legislação eivada de inconstitucionalidade simplesmente tenham seu conteúdo esvaziado.

Ainda assim, observou-se que o Tribunal de Justiça do Ceará não adentrava ao tema da modulação quando do julgamento das ações de controle de constitucionalidade, seja no tocante ao controle concentrado, seja no controle difuso de constitucionalidade, de modo que essas decisões se limitavam a julgar procedente ou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, ou o incidente proposto, sem atentar para, à luz do caso concreto, verificar se haveria (ou não) a necessidade de modular os efeitos da decisão

Portanto, conclui-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará ainda não incorporou, de forma satisfatória, em sua jurisprudência a modulação temporal dos efeitos de suas decisões tomadas em julgamento de ações de controle (concentrado ou difuso) de constitucionalidade. Ao passo que não delimitou, em última análise, de forma rigorosa os requisitos necessários para que seja possível suscitar a incidência da modulação temporal sobre os casos que lhe são postos sob

exame, assim como não enfrentou o dever de fundamentar suas decisões nos casos em que entendeu que não eram aptos a modulação temporal dos efeitos da decisão.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA ALVIM, Teresa; MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. Modulação: momento adequado, competência, critérios à luz de exemplos da jurisprudência. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 181-213, jan./jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 nov. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 05 de julho de 2022.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática**. 4. ed. Salvador: Juspddivm, 2010.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O sistema de defesa da constituição estadual: aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do estado-membro no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 246, p. 13-49, 2007.

FERREIRA, Maria Elizabeth Malaquias. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 44, n. 173, p. 193-207, jan./mar. 2007.

ISHIKAWA, Lauro; FROTA JÚNIOR, Clóvis Smith. A abstração do controle difuso de constitucionalidade brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 56, n. 222, p. 133-154, abr./jun. 2019.

MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 170, p.55-58, abr./jun. 2006.

MENDES, Gilmar. Evolução do Direito Constitucional brasileiro e o controle de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 126, p.22-27, abr/jun. 1995.

MENDES, Gilmar. O controle abstrato de constitucionalidade do direito estadual e do direito municipal. **Direito público**, n. 5, Doutrina brasileira, p. 52-112, jul./set. 2004.

MENDES, Gilmar. O papel do Senado Federal no controle federal de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p.22-27, jul./set. 2008.

PAES, Sara Maria Stroher. O sistema de controle de constitucionalidade: Origem e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p.55, abr./jun. 1995.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Reflexões sobre o controle difuso de constitucionalidade no Brasil: passado, presente e os desafios para o futuro. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Fortaleza, v.6, n.4, p.2, 2007.

SANTOS, Paulo Alves. Controle de constitucionalidade estadual: o caso do tribunal de justiça do distrito federal e dos territórios. **Revista de doutrina e jurisprudência**, Brasília, v. 108, n. 1, p. 101-124, jul./dez. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SLAIBI FILHO, Nagib. Breve história do controle de constitucionalidade. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 20, p. 284-319, 2002.

STRECK, Lenio. **Jurisdição Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018

TJCE (Tribunal de Justiça do Estado do Ceará). **Regimento Interno do Tribunal d Justiça do Estado do Ceará**: assento regimental nº 04, de 02 de agosto de 2018. Fortaleza: TJCE, 2018. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Regimento-Interno-TJCE-2018-28Miolo29-Final.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto; KANAYAMA, Rodrigo Luis. Constitucionalismo estadual e controle abstrato de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de direito brasileira**, ano 5, v. 12, p. 87-110, 2015.

**Submetido em 17/12/2022**

**Aprovado em 31/01/2023**