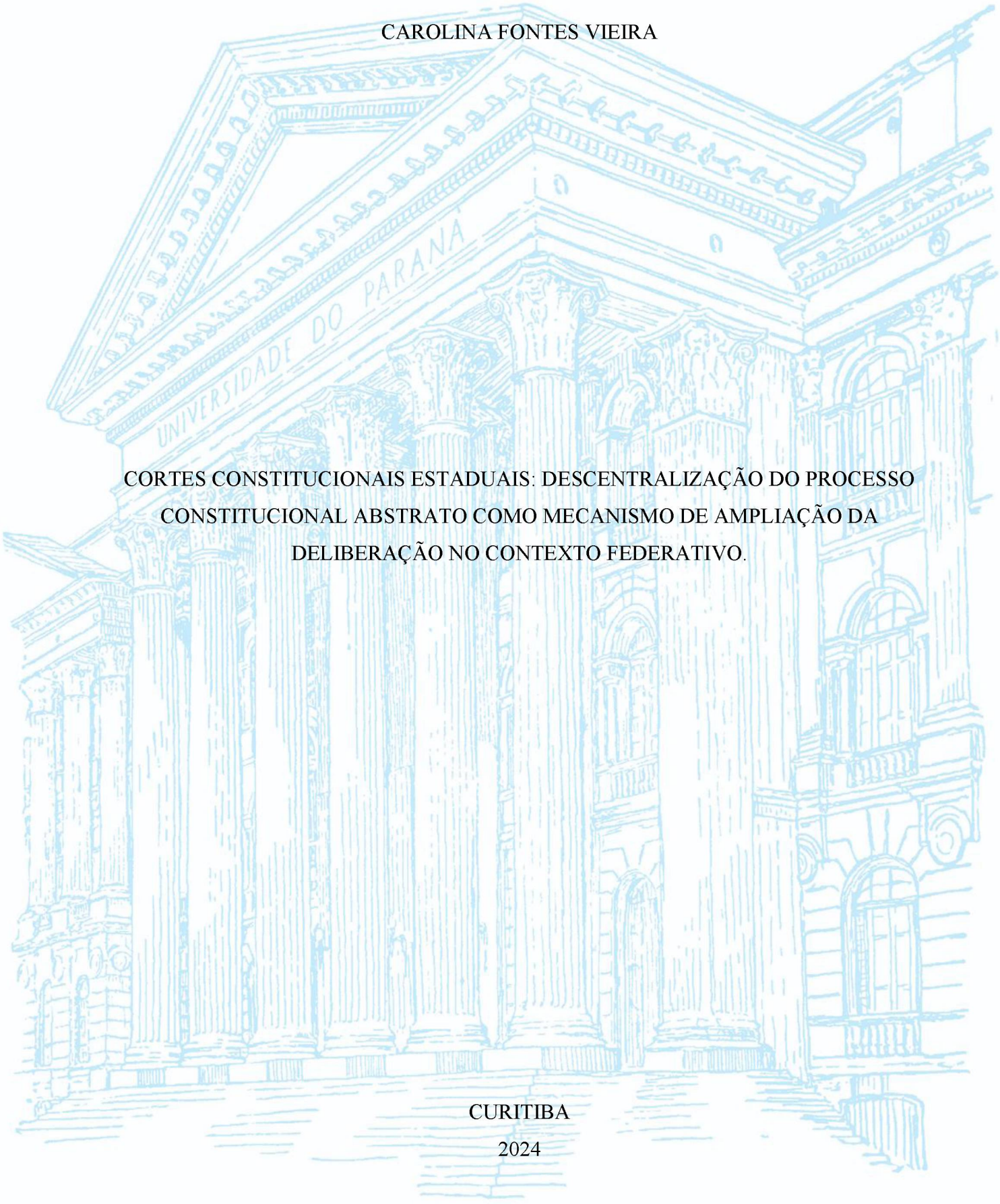
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAROLINA FONTES VIEIRA



CORTES CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS: DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO CONSTITUCIONAL ABSTRATO COMO MECANISMO DE AMPLIAÇÃO DA DELIBERAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO.

CURITIBA

2024

CAROLINA FONTES VIEIRA

CORTES CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS: DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO CONSTITUCIONAL ABSTRATO COMO MECANISMO DE AMPLIAÇÃO DA DELIBERAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, no Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Vieira, Carolina Fontes
Cortes constitucionais estaduais: descentralização do processo constitucional abstrato como mecanismo de ampliação da deliberação no contexto federativo / Carolina Fontes Vieira. – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Orientador: Sérgio Cruz Arenhart.

1. Tribunais constitucionais. 2. Direito constitucional. 3. Jurisdição. 4. Controle de constitucionalidade. I. Arenhart, Sérgio Cruz. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA Nº530

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM DIREITO

No dia doze de dezembro de dois mil e vinte e quatro às 08:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3ºandar, PPGD UFPR - Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **CAROLINA FONTES VIEIRA**, intitulada**: Cortes Constitucionais Estaduais: descentralização do processo constitucional abstrato como mecanismo de ampliação da deliberação no contexto federativo.**, sob orientação do Prof. Dr. SERGIO CRUZ ARENHART. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: SERGIO CRUZ ARENHART (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), WILLIAM SOARES PUGLIESE (FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL), MIGUEL GUALANO DE GODOY (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), PAULO RICARDO SCHIER (Centro Universitário Autônomo do Brasil), ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, SERGIO CRUZ ARENHART, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 12 de Dezembro de 2024.

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 13:28:54.0
SERGIO CRUZ ARENHART
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 12:21:06.0
WILLIAM SOARES PUGLIESE
Avaliador Externo (FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 14:58:27.0
MIGUEL GUALANO DE GODOY
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 16:56:22.0
PAULO RICARDO SCHIER
Avaliador Externo (Centro Universitário Autônomo do Brasil)

Assinatura Eletrônica
13/12/2024 08:43:06.0
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 417695
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 417695

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **CAROLINA FONTES VIEIRA** intitulada: **Cortes Constitucionais Estaduais: descentralização do processo constitucional abstrato como mecanismo de ampliação da deliberação no contexto federativo.**, sob orientação do Prof. Dr. SERGIO CRUZ ARENHART, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 12 de Dezembro de 2024.

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 13:28:54.0
SERGIO CRUZ ARENHART
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 12:21:06.0
WILLIAM SOARES PUGLIESE
Avaliador Externo (FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 14:58:27.0
MIGUEL GUALANO DE GODOY
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
12/12/2024 16:56:22.0
PAULO RICARDO SCHIER
Avaliador Externo (Centro Universitário Autônomo do Brasil)

Assinatura Eletrônica
13/12/2024 08:43:06.0
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 417695
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 417695

Para os meus pais, pelo exemplo de amor e coragem.

Para os meus filhos, Pedro e Maria, pela alegria de ter vocês ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Acredito que todo pesquisador, no início do seu trabalho, carrega em si um pouco da ideia de Brás Cubas, personagem de Machado de Assis, quando ele imagina a criação de um "emplasto milagroso", ou seja, de um remédio que pudesse ser a solução para todos os males do homem. Talvez essa seja a grande mola propulsora de todos os trabalhos e pesquisas, que é justamente a ideia de que será possível criar uma solução ou teoria que possa apaziguar os anseios do pesquisador ou pôr fim a um dado imbróglio jurídico.

Essa ilusão – ou como diria mais tarde Brás Cubas, essa farsa – se desfaz de pronto, logo no início da escrita. Aliás, no meu caso, durante a pesquisa e escrita da tese, eu me senti, muito mais próxima àquela sensação experimentada por Itaro, personagem de Valter Hugo Mãe, no livro "Homens Imprudentemente Poéticos", quando ele se vê obrigado a conviver com um animal feroz não identificado ao se lançar em um "buraco fundo". Só não sei ainda se a ausência de tempo, as atribulações diárias ou os problemas que foram aparecendo ao longo da escrita podem ser comparados a algum animal feroz.

Talvez seja um tanto dramática essa posição. No entanto, não posso negar que as designações periódicas, na atuação como magistrada, e até mesmo a mudança de percurso na vida pessoal não tenha me amedrontado tanto ou mais do que Itaro, quando ele diz: "[...] estar em um buraco escuro e estreito o fez sentir como um homem pequeno e indefeso". Com a similitude peculiar que nem ele nem eu escorregamos desavisadamente no buraco, mas intencionalmente nos colocamos nesse lugar – sem ter ideia, é verdade, de como sairíamos dele.

Aliás, a maior proximidade entre nós talvez resida no fato de que nenhum dos dois sabia exatamente o que fazer com aquele animal feroz e faminto que fomos obrigados a conviver durante pouco mais de sete sóis e sete luas. No caso dele, um monstro efetivamente. No meu, uma tese, a qual, por mais familiaridade com a escrita jurídica que a profissão me impunha, se coloca, muitas vezes, como uma estranha conhecida que me demandou espaço, tempo e dedicação.

Ele, Itaro, o personagem principal da história de Valter Hugo, acabou afeiçoando-se ao animal; e eu, como não poderia ser diferente, me encantei pela pesquisa e pela tese. Assim como o personagem, nutri algum amor por esse animal feroz que poderia, a qualquer tempo, me devorar. Abracei-me a ele. Com certo receio de ter um final muito próximo àquele descrito por Machado de Assis no conto "A cartomante" (trágico, como todo bom conto machadiano), mas que foi, aos poucos, me permitindo entender que o medo faz parte da caminhada (e da escrita).

Aprendi também que o punhado de arroz que levavam a Itaro, durante a sua inóspita vivência no buraco, abraça-se à tese com mais perfeição do que eu poderia inicialmente suspeitar. Isso porque os passos ficam mais leves quando alguém te fornece alimento, no meu caso, disposição e tempo para troca de ideias e experiências, e um pouco de coragem para seguir em frente. Deixei de me sentir Itaro e Velasquez, o famoso náufrago de Gabriel Garcia Marquez, diante da troca de informações, textos, artigos e, em especial, de ideias e sorrisos durante a caminhada.

Por isso, e por tanto mais, agradeço a todas as pessoas, que de alguma forma, nutriram-me nessa caminhada com amor, paciência, textos e ideias. É a elas que eu passo a agradecer.

Em primeiro lugar, ao meu orientador, Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart, que acolheu o meu pedido de orientação, mesmo diante de uma orientanda perdida entre tantos temas e ideias. A ele agradeço a enorme paciência e generosidade e, em especial, agradeço por me permitir entender que a genialidade pode conviver com a humildade. Foi por meio do convívio com ele, durante os diversos semestres que estivemos juntos, que aprendi que alguém pode ser brilhante, sem deixar de acolher cada dúvida e questionamento com verdadeira sinceridade acadêmica. É uma honra poder escrever que sou sua orientanda.

Aos meus amigos e colegas do Programa de Pós-Graduação da UFPR, o meu muito obrigada pela constante troca de experiências. Deixo de nomear todos pelo simples receio de que algum nome fique fora desse registro. Entretanto, consigno que grande parte dos debates estão registrados no trabalho, bem como algumas mudanças de percurso.

Aos meus professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, Sérgio Arenhart, Luis Guilherme Marinoni, Rodrigo Kanayama, Fabrício Tomio, Miguel Godoy, Estefânia Barboza, Sérgio Staut, Melina Fachin, Taysa Schiocchet e Adriano Gomes meu sincero muito obrigada. Vocês me permitiram seguir acreditando que o Direito vale a pena. Não só como teoria, mas essencialmente como vivência.

Aos meus professores desta caminhada, que, embora não tenham lecionado diretamente durante a realização dos créditos, estiveram comigo em sugestão e aprendizado. Agradeço a eles, novamente, pelo incentivo e pelas sugestões à tese: Sandro Kozikoski, Simone Trento, Adriana Schier, William Pugliese, Gustavo Osna, Rogéria Dotti, Rodrigo Xavier Leonardo, Ana Carla Harmatiuk Matos, Clayton Maranhão, Érica Hartmann e André Peixoto.

Um agradecimento especial à amiga e Professora Cibele Fernandes Dias. Agradeço a sensibilidade e profunda competência. Obrigada por revisar o texto, indicar bibliografias e, especialmente, pela sinceridade nos debates e pela profundidade das reflexões.

Ao meu sempre Professor de Direito Constitucional, Paulo Ricardo Schier, pelas discussões iniciais, pelas interpelações no meio dos jantares de final de ano, pelas indicações de textos e por acreditar em mim (nos momentos em que nem eu mesma acreditava).

À Professora Angela Costaldello e à Professora Estefânia Barboza, por viabilizarem, além de inúmeras discussões, uma grande dose de coragem e incentivo ao longo do caminho.

Ao Professor Rodrigo Kanayama, pela delicadeza com que soube me ouvir durante os debates em sala de aula e por ser (co)responsável pela mudança de caminho que a tese tomou ao longo do tempo. Suas provocações me fizeram reescrever uma parte do trabalho.

À minha equipe do gabinete, pelo imenso carinho e compreensão. Por jamais silenciar o meu entusiasmo com o processo civil e com a possibilidade de testarmos novos caminhos para a prestação de uma tutela jurisdicional que possa ser realmente efetiva. Obrigada Martha, Anninha, Juliano, Vítor, Yasmin, Natália, Luiza, Rafaela, Wellington e Gustavo. Especialmente agradeço a Martha, Anninha e Vitor, pelo olhar incansável nos erros, na coleta de dados e pelos gráficos (que ficavam infinitamente melhores devido a vocês).

À bibliotecária do Tribunal de Justiça do Paraná, Alcimara, por me acolher com tanto carinho desde 2003, quando eu era apenas uma estagiária que adorava passear na "biblioteca dos desembargadores" para encontrar algum livro novo ou interessante e, por mais de uma vez, me auxiliar na pesquisa de obras que simplesmente "não existiam em lugar algum". Muito obrigada.

Ao Desembargador Luciano Carrasco Falavinha e à sua equipe, em especial a João e a Carol, os quais, com tanta paciência e comprometimento, me permitiram acessar os sistemas do órgão especial do Tribunal de Justiça do Paraná, questionando, perguntando e, em alguns momentos, desbravando atos normativos e resoluções que pudessem explicar ou justificar os "caminhos do sistema". Meu sincero muito obrigada!

Às minhas colegas e amigas do coletivo "Antígonas", por me fazerem entender que a sororidade e o apoio mútuo são da nossa essência. Não iremos mais caminhar sozinhas, pois a luta por igualdade de direitos e sonhos passa a ser muito bem acompanhada. Entre tantas colegas, agradeço, em especial, a Laryssa Copak, Cíntia Graeff, Priscila Crocetti, Claudia Catafesta, Taís Scheer, Simone Trento, Cristina Trento, Renata Baganha, Liliane Monteiro, Franciele Lima, Bruna Greggio e Stela Maris.

Aos meus amigos e compadres, agradeço por compreenderem a minha ausência durante esta trajetória. Por aplacarem os meus medos, sempre com uma palavra de amor e carinho e, em especial, por sonharem comigo os meus sonhos. Dentre tantos amigos, alguns agradecimentos especiais, Tamara, Monique, Fábio, Raphael, Adriana Schier, Roberta

Nogarolli, Sigret, Luciana Veiga, Aysha, Geraldo Dutra, Marcel, Gresieli, Laura Abreu, Vanessa Jamus, Patricia Fucio, Kátia Agostini, Leonardo Agostini, Thathyana Assad, Philip França, Betina Amorim, Marcelo Lebre, Andressa Liz, Glacy, Adriana, João, Maria Eduarda, Pedro, Fernanda Goes e Ney Doi.

Aos meus pais, por me permitirem respirar e descansar, quando o mundo parecia difícil demais para carregar sozinha. À minha mãe, por ter me ensinado, desde cedo, a ter disciplina, determinação e alegria. Ao meu pai, por unir a isso, carinho e paciência.

À minha irmã e à minha cunhada Giovana, pela taça de vinho repleta de significado aos domingos e por me permitirem caminhar com mais leveza e amor durante esta trajetória. A certeza de que vocês sempre estariam lá – seja onde quer que fosse esse "lá" – fez toda a diferença durante a caminhada.

Aos meus filhos, Pedro Vieira e Maria Clara Vieira, por embarcarem no sonho comigo, pelas ausências nos finais de semana, pelo silêncio depois das 20 horas ("a mamãe precisa estudar"), por me ajudarem a carregar tantos livros, pela decepção dos pacotes ("mais um livro, mamãe?"), por acreditarem que poderia escrever um trabalho sem colocar ao menos uma figurinha ("pelo menos vamos pintar a capa, mamãe?") e, essencialmente, por entenderem tão cedo que juntos podemos fazer "da nossa estrela um sol".

Ao meu amor, Ricardo Oliveira, pela paciência durante esses anos e, em especial, por não me deixar desistir do doutorado (quantas vezes!), pelas incontáveis discussões nos finais de semana, nos voos, nos jantares e por me permitir enxergar o problema por tantas outras óticas. Ou, simplesmente, por dividir comigo um amor leve e divertido e dar razão a Julio Cortázar quando ele diz que "andávamos sem nos procurar, mas sabendo sempre que andávamos para nos encontrar". Para sempre e além.

RESUMO

A presente tese busca analisar o processo constitucional estadual a partir da ideia de que a competência para o controle de constitucionalidade de normas estaduais deve ocorrer *prima facie* perante as Cortes Estaduais. Parte-se do pressuposto de que o exercício do controle de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça viabiliza uma maior proximidade dos julgadores com os fatos constitucionais, permite a pluralização do debate, o atendimento às peculiaridades históricas e culturais regionais, bem como uma maior estabilização dos desacordos morais razoáveis. Amplia-se, assim, a participação de diversos grupos no processo de tomada de decisão, ao mesmo tempo que confere, não apenas às Cortes Locais, mas a todo o Poder Judiciário, uma maior carga de legitimidade e *accountability* à sua atuação. Para realizar tal constatação, parte-se do federalismo, pela ótica da autonomia dos Estados-membros, discutindo a importância e os limites dos princípios constitucionais sensíveis, estabelecidos e extensíveis, em especial o impacto dessa classificação na atuação centralizadora do Supremo Tribunal Federal. Atrelado a essa consideração, delineia-se os principais problemas da jurisdição constitucional federal como forma de viabilizar, nos capítulos seguintes, uma compreensão atual do processo constitucional estadual. Conclui-se, após a indicação crítica dos principais elementos que compõem o processo de fiscalização estadual de constitucionalidade, pela necessidade de respeito à determinação do poder constituinte originário de atribuição da fiscalização de constitucionalidade às Cortes Locais.

Palavras-chave: jurisdição constitucional; Cortes Estaduais; competência; legitimidade democrática.

ABSTRACT

The present thesis aims to analyze the state constitutional process based on the idea that the competence for the exercise of constitutional review of state norms should primarily lie with the State Courts. It is based on the idea that conducting constitutional review before the State Courts enables closer proximity of the judges to constitutional facts, allows for the pluralization of debate, addresses regional historical and cultural peculiarities, as well as enhances the stabilization of reasonable moral disagreements. This broadens the participation of various groups in the decision-making process, while also providing greater legitimacy and accountability to the entire Judiciary, not just local Courts. To substantiate this claim, the thesis begins with an examination of federalism from the perspective of the autonomy of the member States, discussing the significance and limits of sensitive, established, and extendable constitutional principles, particularly the impact of this classification on the centralizing role of the Supreme Federal Court. Linked to this consideration, the thesis outlines the main issues of federal constitutional jurisdiction to facilitate a current understanding of the state constitutional process in subsequent chapters. It concludes that, after identifying and critiquing the main elements that compose the process of state constitutional review, on the necessity of respecting the determination of the original constituent assembly regarding the allocation of the exercise of constitutional review to local Courts.

Keywords: constitutional jurisdiction; State Courts; competence; legitimacy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**
PRIMEIRA PARTE: FEDERAÇÃO E PROCESSO CONSTITUCIONAL **24**
1 FEDERAÇÃO 24
1.1 DENOMINAÇÃO 24
1.2 SURGIMENTO 28
1.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS 35
1.4 DIFICULDADES SEMÂNTICAS RELACIONADAS À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS 39
1.5 NORMAS DA SUBSIDIARIEDADE E DA LEALDADE COOPERATIVA 50
1.6 PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A INTERPRETAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 54
1.7 PODER CONSTITUINTE DECORRENTE 59
1.7.1 Considerações iniciais 59
1.7.2 Parâmetro de controle: por uma nova compreensão dos princípios constitucionais de observância obrigatória 62
1.7.3 Equilíbrio de forças e a *supremacy clause* 74
1.7.4 Poder constituinte decorrente e o Supremo Tribunal Federal 82
2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL **91**
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 91
2.2 EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO: A PARTIR DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 95
2.3 RISCO OU AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO PODER JUDICIÁRIO 105
2.4 PROCESSO CONSTITUCIONAL, DELIBERAÇÃO E ATUAÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA 109
3 PROCESSO DEMOCRÁTICO **123**
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 123
3.2 FATOS CONSTITUCIONAIS 128
3.2.1 Ausência de estudo do tema na jurisdição constitucional 128
3.2.2 Conceito de fato constitucional e a sua adequação ao processo constitucional 133
3.2.3 Fatos constitucionais e as Cortes Superiores 135
3.3 CONSIDERAÇÃO EFETIVA DOS FATOS NO JULGAMENTO 143

3.4 PROXIMIDADE DOS JULGADORES E PLURALIZAÇÃO DO DEBATE 147
3.5 ESTABILIZAÇÃO DOS DESACORDOS MORAIS RAZOÁVEIS 155
3.6 CONSTITUCIONALISMO REGIONAL E INCENTIVOS AO DEBATE 162
SEGUNDA PARTE: OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA COMO CORTES CONSTITUCIONAIS 167
1 PROCESSO CONSTITUCIONAL ESTADUAL: PREVISÃO NORMATIVA 167
2 CORTE CONSTITUCIONAL ESTADUAL 173
2.1 ÓRGÃO COMPETENTE PARA O JULGAMENTO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE 173
2.1.1 Composição da Corte para o julgamento do controle concentrado de constitucionalidade 178
3 SUJEITOS LEGITIMADOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE CONCENTRADO 179
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS 180
3.2 IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO A UM ÚNICO ÓRGÃO 182
4 OBJETO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL 190
4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS 190
5 PARÂMETRO DE CONTROLE 192
5.1 PARÂMETROS ATUAIS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE 192
5.1.1 Ampliação ou restrição: análise do parâmetro de controle a partir das normas de observância obrigatória 201
6 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL 205
6.1 INTRODUÇÃO 205
6.2 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO 208
6.2.1 Definição 208
6.2.2 Natureza jurídica 211
6.2.3 Critérios de definição de competência 212
6.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL 214
6.3.1 Princípio do juiz natural 214
6.3.2 Impacto de uma nova compreensão do juiz natural perante a Corte Local 216
6.4 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA AÇÃO DIRETA ESTADUAL 220
6.5 PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA ADEQUADA 224

6.6 PRINCÍPIO DA ADERÊNCIA FEDERATIVA 227
7 REFLEXOS DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL *PRIMA FACIE* DAS CORTES ESTADUAIS 230
7.1 DIMINUIÇÃO DA CARGA DE TRABALHO DO SUPREMO 230
7.2 RETOMADA DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA 234
7.3 O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO SOBRE A APLICABILIDADE DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: CAPTURA DA COMPETÊNCIA DAS CORTES LOCAIS? 236
7.4 AFINAL, QUANDO A COMPETÊNCIA DEVE FICAR RESTRITA, EM UM PRIMEIRO MOMENTO, AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E QUANDO DEVERÁ PERMANECER NOS TRIBUNAIS LOCAIS 244
8 PROCESSO ESTADUAL E DELIBERAÇÃO 248
8.1 INFORMAÇÃO ENTRE CORTES: A HIPÓTESE DO ART. 9º, §2º, DA LEI N.º 9.868/99 248
8.2 PROCESSO DELIBERATIVO ESTADUAL 254
9 EFICÁCIA DAS DECISÕES DE MÉRITO NO CONTROLE ABSTRATO DE NORMA ESTADUAL 269
9.1 EFEITOS VINCULANTES E *ERGA OMNES*: LIMITES À ATUAÇÃO DAS CORTES ESTADUAIS 269
9.2 EFEITOS RETROATIVOS E A EXCEPCIONALIDADE DA ADI 3659 277
CONCLUSÃO 281
REFERÊNCIAS 287
APÊNDICE A – ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023. 328
APÊNDICE B – ANÁLISE DOS DADOS ADVINDOS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023. 361
APÊNDICE C – ANÁLISE DO TEMPO DE JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023. 364

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado propõe-se a investigar o processo constitucional estadual concentrado sob a perspectiva do federalismo brasileiro, partindo da noção de que as Cortes Estaduais detêm a competência mais adequada para o julgamento da constitucionalidade das leis estaduais. Essa hipótese parte do princípio de que os julgadores locais, por estarem intrinsecamente conectados às realidades e peculiaridades de suas regiões, possuem uma compreensão mais abrangente dos contextos sociais, econômicos e culturais nos quais a legislação está inserida. Tal proximidade não apenas enriquece o diálogo constitucional e o amadurecimento dos argumentos jurídicos, mas também concretiza a desconcentração de poder, um dos pilares fundamentais do federalismo.

A centralidade da Corte Federal na guarda da Constituição é incontestável. Contudo, a prática atual, de que as Cortes Estaduais exercem um papel reduzido no controle de constitucionalidade concentrado, suscita questionamentos acerca da efetiva divisão de poderes e da participação cidadã no processo democrático. A análise deste problema revela que a minimização da atuação das Cortes Estaduais não somente subestima a pluralidade de vozes no debate constitucional, mas também contraria a obra do poder constituinte originário ao adotar a forma federativa de Estado.

Este estudo também considera a diversidade das entidades subnacionais do Brasil, que apresentam distintas realidades sociais e econômicas. A difusão do poder entre as unidades federativas é um elemento que fortalece a democracia, pois permite que as decisões reflitam as necessidades e particularidades de cada região. As Cortes Estaduais emergem, assim, como laboratórios decisionais essenciais, nos quais as decisões podem ser forjadas e refinadas antes de alcançarem o Supremo Tribunal Federal (STF).

A tese aborda as vantagens de uma oitiva prévia pelas Cortes Estaduais e a importância de um diálogo construtivo entre as instâncias estadual e federal. Esse diálogo é crucial para a construção de um sistema jurídico mais coeso e representativo das múltiplas facetas da sociedade brasileira. Por meio de uma análise crítica e detalhada, busca-se na tese demonstrar que a valorização das Cortes Estaduais no processo constitucional pode não apenas enriquecer o debate jurídico, mas também reafirmar os princípios do federalismo e da democracia no Brasil.

Para cumprir tal propósito, esta tese está dividida em duas partes principais. A primeira parte permite a construção do cenário pelo qual se desenvolve a tese. Nesses termos, no primeiro capítulo, há o desenvolvimento das linhas gerais do federalismo aplicáveis ao controle

jurisdicional de constitucionalidade. Sublinha-se que a tese leva à reflexão sobre o processo constitucional brasileiro – uma parte alocada dentro do estudo do direito constitucional estadual – e não sobre as bases federativas da ciência política brasileira em si. Para esse assunto, em verdade, a doutrina conta com estudiosos que se dedicam há muito tempo sobre o tema e já desenvolveram trabalhos profícuos nessa área[1].

Em que pese a federação brasileira seja composta pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, a tese, por tratar do campo da jurisdição constitucional, tem por objeto de pesquisa apenas a relação entre a jurisdição constitucional federal e estadual, eis que não há Judiciário nem Corte Constitucional municipal no sistema brasileiro. Sendo assim, embora não se desconheça a importância do Município, enquanto entidade federativa, este não é objeto de pesquisa nem mesmo de discussão ao longo do texto[2].

Tendo isso em vista, no primeiro capítulo a discussão está centrada em entender o que se pode compreender por federação, suas características[3], as tipologias possíveis tratadas pela doutrina (federalismo cooperativo, dual, integrativo, entre outros) e, especialmente, as razões pelas quais ainda se tem um judiciário centralizador de competências no Supremo Tribunal Federal[4].

---

[1] SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, [s. l.], n. 24, p. 105-121, 2005. ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Bichl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito**. UFPR, [s. l.], v. 51, p. 73-100, 2010. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; MIRANDA, Eduardo; KANAYAMA, Rodrigo. Alocação de recursos no processo legislativo orçamentário no estado do Paraná. **Revista do Legislativo Paranaense**, [s. l.], v. 2019, p. 9-28, 2019.

[2] Tendo ciência de que o pano de fundo da jurisdição constitucional estadual se entrelaça com a noção de federalismo, a parte final do primeiro capítulo se centrará em três questões principais ligadas a esse tema. A primeira delas diz respeito a uma pré-compreensão sobre o federalismo brasileiro, analisando desde a influência inicial americana até um suposto federalismo de equilíbrio alemão (supostamente adotado) na Constituição de 1988. Na sequência analisar-se-á a forma de repartição de competências adotada no texto constitucional e os princípios aplicáveis no modelo brasileiro, tais como: lealdade cooperativa, interesse prevalente, subsidiariedade e simetria, em especial a interconexão entre eles e o texto constitucional. Para, em um terceiro momento, compreender as peculiaridades do federalismo brasileiro, tendo como base a leitura do texto constitucional e a interpretação dada em alguns casos paradigmáticos pelo Supremo Tribunal Federal na seara do centralismo normativo. Novamente reforça-se que, embora o estudo do federalismo não constitua o norte do trabalho, sua análise permite compreender algumas posições jurisprudenciais, em especial aquelas que indiretamente limitam a atuação da Corte Estadual. Tal fenômeno usualmente ocorre quando o Supremo, por exemplo, julga algumas matérias que envolvem a competência legislativa dos Estados-membros; ou mesmo em outras que atribuem à União um espaço decisional consideravelmente amplo de atuação.

[3] Normalmente indicadas como: descentralização política, repartição de competência, inexistência de um direito à secessão, soberania do Estado Federal e autonomia do ente federado, intervenção, auto-organização dos Estados-membros, Constituição rígida, órgão representativos dos Estados-membros (senado federal, no caso brasileiro) e repartição de receitas.

[4] Até mesmo para entender uma distinção muito simples entre o papel dos tribunais regionais federais e dos tribunais de justiça. Embora na prática sejam tratados indistintamente, em especial a partir das suas respectivas competências recursais, eles possuem funções distintas em termos de representatividade federativa. Aliás, justamente nesse ponto, procura-se insistir com o fato de que não há como entender a estrutura da jurisdição

Para a construção de tal desiderato, propõe-se a reflexão sobre três pontos principais[5]. O primeiro deles é a compreensão das dificuldades semânticas relacionadas à repartição de competências legislativas. O segundo versa sobre a forma de compreensão atual do princípio da simetria; e a tendência do Supremo em centralizar a competência na União[6], sem desconhecer a clara vocação do texto constitucional em centralizar as competências normativas na União, ao atribuir as competências mais importantes e, em número significativo, à União nos artigos 21 e 22 da Constituição[7].

---

brasileira – como persevera parte da doutrina – sem compreender as raízes da formação do Estado brasileiro. Assim, uns passos atrás na formação histórica brasileira se revelam importantes para a construção do raciocínio de escolha tanto do modelo de controle de constitucionalidade adotado (misto) quanto da duplicidade de jurisdição (federal e estadual).

[5] Sobre a distinção entre federalismo judicial nas concepções jurisdicional, institucional e jurisprudencial, conferir: "There is a small body of scholarship on comparative judicial federalism. Erin F. Delaney noted the "dichotomy between 'integrated' and 'dual' systems" of judicial federalism, where the "connecting continuum is populated by hybrid systems reflecting a wide array of design details" such as jurisdictional allocation and appointment processes. Precisely where a judicial system sits on that continuum is an expression of the "integrity-diversity" balance that is constantly negotiated in a federalism. [...] The idea that judicial federalism is a continuum is suggestive, but it needs development. As Delaney observed, "[t]he large number of 'hybrid' systems. . . suggests that the typology may be ripe for reimagining.". The difficulty is that such hybridity manifests in various ways. Is there is a network of inferior central courts enforcing central law, or is the enforcement of central law entrusted to local courts? Does the central apex court possess appellate jurisdiction over local courts on matters of central law? Do central courts possess jurisdiction to resolve questions of local law? Are determinations by local courts binding on central courts (and vice versa)? These questions suggest that there is not one but at least three continua or dimensions of judicial federalism: institutional, jurisdictional, and jurisprudential. The second dimension is jurisdictional: the distribution of judicial power between the central and local courts. In the United States, the federal and state judiciaries are partly integrated by relatively intricate jurisdictional rules. State courts "have inherent authority, and are thus presumptively competent" to decide cases arising under federal law; Congress may, however, affirmatively vest federal courts with exclusive jurisdiction over particular federal claims. Federal courts have "'limited jurisdiction, 'possessing 'only that power authorized by Constitution and statute", but that jurisdiction, though limited, is wide, encompassing diversity and federal question cases. The result is a large area of concurrent jurisdiction, where cases can be brought in either state or federal court, and there is significant dialog between the court systems". GORDON, Jeffrey Steven. Comparative judicial federalism. **International Journal of Constitutional Law**. v. 21, n. 4, oct., p. 976-1010, 2023, p. 980. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/article/21/4/976/7379 717. Acesso em: 03 nov. 2024.

[6] Segundo Marco Marrafon, não seria apenas uma tendência, mas uma forma de interpretação já estabelecida pelo Supremo. De acordo com o autor: "[...] já nos últimos 10 anos, houve o que poderia ser chamado de 'soluços federativos descentralizadores', o que ocorreu, por exemplo, na ADI 4060-SC, de Relatoria do Min. Luiz Fux, na qual se reconheceu, em matéria de educação, a competência concorrente e a necessidade de prestigiar a legislação subnacional quando se mostrasse apta a contribuir para a melhoria do ensino". MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 86.

[7] Além da divisão de competências, há também uma questão de predomínio orçamentário da União em detrimento dos Estados: "While it's possible to say that legislative competence distribution favors Union over other Federations members, mainly because its control over most public budget distribution and a broad spectrum of legislative competence; it's also possible to verify that institutional design also permits the expansion of local power during constitutional democratic age. The competence distribution analysis is indispensable to understand Brazilian federative system, where cooperative characteristic is being replaced by competitive behavior and a strong power concentration in center: Union has predominance over others members; States have predominance over Municipalities. In this context, the judicial review mechanisms applied in state level offer relevant information about this tension environment between Federation members and competitive power-sharing". GOMES NETO, José Mário Wanderley; MIRANDA, Raquel Mendes; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Federalism and

O terceiro diz respeito a uma nova leitura dos princípios constitucionais de repetição obrigatória e os limites da autonomia política dos entes federados. Sobre esse último ponto, torna-se necessário repensar ou atualizar a classificação proposta por Raul Machado Horta sobre as normas de reprodução obrigatória, de imitação e de remissão[8]. Afinal, sem uma adequada compreensão dessas normas, tudo pode parecer *prima facie* norma de repetição obrigatória, isto é, tudo pode parecer em um primeiro momento ser da competência do Supremo Tribunal Federal – o que, conforme será analisado na sequência, é diverso do que se propõe na presente tese.

No segundo capítulo, expõe-se os principais problemas da jurisdição constitucional brasileira, tratando questões como: o que se pode compreender por jurisdição constitucional em dois níveis?; quais são os principais problemas enfrentados, em termos democráticos, pelo processo constitucional brasileiro?; quem são os sujeitos que compõem (ou que deveriam compor) o processo de tomada de decisão?; e quais as soluções indicadas pela doutrina para as supostas falhas democráticas da jurisdição constitucional.

O tema certamente perpassa a noção de risco democrático ou de uma suposta ausência de legitimidade democrática do poder judiciário, mas procura se centrar nos aspectos processuais do debate[9]. Inicia-se, portanto, com a compreensão atual de jurisdição constitucional indicando as principais reflexões atreladas ao tema da expansão do poder judiciário, do risco ou de déficit de legitimidade democrática e das imbricações jurídicas atinentes à sua atuação "contramajoritária". Em um segundo momento, apresenta-se a relação entre essas questões e o processo constitucional atual, em especial as principais dificuldades ou vicissitudes da corte na construção de uma pauta deliberativa[10].

O terceiro capítulo, da primeira parte, procura indicar por qual razão se deve dar preferência ao julgamento no âmbito estadual. Ademais, discute por qual razão essa primazia às Cortes Estaduais contribuiria para o fortalecimento do processo democrático e da legitimidade do próprio poder judiciário.

---

judicial review: the role of Brazilian States's Courts of Appeal. *In*: **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

[8] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

[9] Indica-se, ainda, nesse primeiro momento alguns pressupostos teóricos que servirão de norte ao longo do trabalho. Como falar de processo constitucional é necessariamente falar de democracia, constitucionalismo e de princípios constitucionais sensíveis (tendo o federalismo como principal princípio implicado), é preciso que se esclareça, desde o início, quais serão os parâmetros formativos adotados ao longo do trabalho. Longe de afirmar que uma concepção teórica é melhor do que outra, apenas se adverte que as conclusões formadas ao longo do texto têm por base opções teóricas previamente definidas.

[10] Justifica-se a indicação deste panorama como forma de permitir que, ao final, quando se tratar do processo constitucional estadual em si, o leitor da tese possa ter a compreensão adequada sobre quais problemas são repetidos no âmbito estadual e qual esfera possui uma resposta mais adequada à Constituição e ao diploma adjetivo.

Conforme se verá ao longo do texto, quando se questiona quem deve decidir sobre o controle de constitucionalidade no sistema brasileiro (em uma perspectiva jurisdicional), a primeira resposta normalmente formulada atribui tal competência ao Supremo. Afinal, "porque incumbe ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição", nos exatos termos do art. 102, da Constituição Federal, ou como afirmado por uma parte da doutrina constitucionalista "porque incumbiria a ele dar a última palavra sobre o texto constitucional"[11].

Isso significa dizer que, sendo a norma de repetição obrigatória e havendo a análise de compatibilidade de lei ou ato normativo estadual frente a um texto com o mesmo sentido da Constituição Federal, nada mais natural do que encerrar o debate no âmbito estadual e remeter a questão ao âmbito federal. Correto? Sim, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O que se propõe nesta tese, especificamente, é repensar essa conclusão a partir de três argumentos principais, os quais também tangenciarão o tema da competência (na segunda parte da tese).

(i) O primeiro desses argumentos refere-se à pouca ou nula importância que a jurisprudência tradicional dá à sempre necessária identificação precisa dos fatos a serem levados em consideração quando do julgamento. Entende-se que a identificação dos fatos envolvidos no controle de constitucionalidade, bem como o raciocínio probatório a ser desenvolvido, são essenciais para que se possa ter uma decisão adequada à realidade na qual está inserido o intérprete. Além disso, especialmente no âmbito estadual, a Corte, diante da sua especial proximidade com os fatos, talvez possa ofertar uma decisão mais apropriada de adequação da lei à Constituição.

É certo que nem todas as decisões ou atos normativos poderão ficar restritos à análise da Corte Estadual, especialmente quando houver a necessidade de se atribuir sentido ao texto constitucional (federal) ou mesmo quando houver a necessidade de equacionar eventual conflito federativo. No entanto, não se pode desprezar a importância da correta identificação dos fatos,

---

[11] "O fenômeno está longe de ser singularidade brasileira. Pelo contrário, se assiste em praticamente todo o mundo processo semelhante. Prevalecia no cenário mundial, até poucas décadas atrás, visão que concebia a Constituição como uma proclamação política, que deveria inspirar o Poder Legislativo, mas não como uma autêntica norma jurídica, geradora de direitos para o cidadão, que pudesse ser invocada pelo Judiciário na solução de casos concretos. A principal exceção a esta forma de conceber o constitucionalismo era representada pelos Estados Unidos". SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial / Notes on jurisdiction and constitutional democracy: thequestion of the "last word" and some parameters of judicialself. **Revista Quaestio Iuris**, [s. l.], v. 6, n. 02, p. 119-161, 2013. DOI: 10.12957/rqi.2013.11773. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/11773. Acesso em: 6 mar. 2023. Conferir, ainda: BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**. A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFECH. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ou ainda de que o intérprete que analisa os fatos deve levar em consideração a realidade social, cultural e histórica na qual o conflito está inserido[12]. Antecipe-se, ainda, que a má identificação, valoração e justificação das provas – inclusive de natureza factual – impede uma adequada deliberação entre os membros da Corte, assim como inviabiliza o controle interno e externo das razões efetivas que levaram a um julgamento num ou noutro sentido. Este é, aliás, um dos elementos centrais que reforçam a crise de legitimidade do poder judiciário.

(ii) O segundo argumento diz respeito ao grau de amadurecimento dos temas postos a julgamento antes que eles alcancem a Corte Federal. Da mesma forma como se proclama amiúde na doutrina processual a importância dos votos dissidentes, do debate pela sociedade sobre a temática em decisão, da realização de audiências públicas, da oitiva dos *amici curiae* para a busca de consensos, o que se propõe aqui é justamente mais um caminho. Dessa forma, propõe-se que temas relevantes para a sociedade – como são, em regra, aqueles submetidos a controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça – possam ser previamente discutidos na Corte Estadual.

Em outras palavras, uma virada jurisprudencial que permitisse a análise prévia, pelos Tribunais locais, de temas a serem futuramente conhecidos pelo STF permitiria à Corte Suprema, quando fosse o caso de decidir, exercer tal função a partir de assuntos já debatidos pela população, pelos Parlamentos e pelas Cortes Estaduais.

Conforme ressalta Marinoni: "[...] o fato de os tribunais inferiores continuarem a discutir a questão de direito depois dessa já ter sido apresentada à Corte Suprema é apenas reflexo da circunstância de ainda não ter surgido o momento para a sua definição". Segue o autor: "[...] a discussão da questão nas cortes inferiores permite o prolongamento do diálogo na base do Judiciário, e que circunstâncias regionais podem ser aferidas de modo a oferecer soluções mais rentes às diversas realidades, amplificando as perspectivas de investigação e de decisão da questão jurídica".

(iii) Um terceiro argumento vincula-se ao necessário estudo do impacto regional diferenciado que pode guardar uma decisão de inconstitucionalidade tomada por um poder central, tendo em vista valores cultuados por sociedades com especificidades regionais. A presente reflexão se atrela ao fato de que diferentes regiões representam atualmente diferentes culturas no Brasil.

Assim, se por um lado, a uniformização de entendimentos e interpretações é relevante para dar sentido e unidade ao Direito, por outro, não é mais possível vendar os olhos para o fato

---

[12] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: RT, 2021. p. 690.

de que o Direito precisa se inserir em uma cultura específica[13]. Assim, a depender da configuração cultural de uma dada unidade geográfica, uma mesma decisão pode se revelar mais ou menos consentânea com a Constituição. Imagine-se um dado Estado da federação onde as diferenças materiais entre negros e brancos não seja fática nem culturalmente identificável. Nesses termos, quiçá, a decisão sobre política de cotas possa ter um encaminhamento diferenciado conforme a configuração cultural regional.

Não se desconhece que existe uma linha tênue entre, de um lado, conferir uniformidade à interpretação da Constituição e, de outro, atribuir a devida importância às peculiaridades regionais e locais. Especialmente no Brasil, diante da sua conformação geográfica e territorial, há aspectos de pertencimento cultural que devem ser respeitados e, ainda, uma determinação constitucional para que se preserve e estimule o vínculo entre os indivíduos e a sua cultura e entre o próprio grupo cultural em si.

Nesses termos, práticas ditas, por exemplo, como semelhantes, tais como a "farra do boi", o "rodeio" ou mesmo a "vaquejada" podem ter impactos culturais absolutamente distintos em termos de preservação cultural a depender do local em que se insiram[14]. Da mesma forma, a depender do grupo de indivíduos inseridos em uma determinada prática, a sua preservação importa na própria dignidade do grupo em si como certas práticas de comunidades tradicionais (quilombolas, caiçaras, seringueiros, etc.) ou mesmo certas práticas oriundas dos povos tradicionais brasileiros.

O que se quer afirmar é, em outras palavras, que incumbe às cortes de vértice, para além de construir decisões de cunho prospectivo, terem a devida sensibilidade para compreender que a existência de uma federação não permanece apenas para a divisão de

---

[13] "O que nos parece fundamental, porém, já se pode assentar desde logo: que o direito pertence à cultura [...]. Vale dizer: o nosso processo civil tem identidade própria e características que lhe são peculiares, não podendo furtar-se o intelectual brasileiro de levar em consideração as nossas raízes quando da análise de nossas instituições [...]". MITIDIERO, Daniel Francisco. Processo e cultura: praxismo, processualismo e formalismo em direito processual. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [s. l.], v. 1, n. 2, 2014. DOI: 10.22456/2317-8558.49871. Ou ainda: "O processo civil é, também, uma expressão cultural. Em síntese, o modo de resolução de disputas instituído em determinado local refletirá a sua própria cultura, trazendo uma nova peça para o quebra-cabeça [...] para compreender o processo criticamente, é necessário impedir que aspectos puramente teóricos assumam ar de naturalidade, criando uma constante ponte entre a análise da disciplina e as suas necessidades concretas. Em outras palavras, é preciso aproximar o processo dos livros e o processo da realidade, fazendo com que ambos caminhem no mesmo passo". OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**. Análise crítica da teoria processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 43 e 59.

[14] Segundo o próprio Supremo Tribunal Federal, a prática sulista denominada "farra do boi" se assemelha em essência à vaquejada nordestina, apesar de ambas possuírem regramentos diversos. Ambas, no entanto, se diferenciam das denominadas brigas de galo por terem um aspecto mais esportivo do que cultural propriamente dito. Conferir nesse sentido a seguinte publicação: VIEGAS, Eduardo Coral. Vaquejada, farra do boi e briga de galo na pauta do Supremo. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-out-22/ambiente-juridico-vaquejada-farra-boi-brigas-galo-pauta-supremo/. Acesso em: 20 dez. 2022.

competências administrativas, orçamentárias e legislativas, mas existe, essencialmente, por ser o modelo mais propício ao desenvolvimento de habilidades democráticas[15].

A construção de um sistema de controle de constitucionalidade, entrelaçado a um modelo federativo, determina, para além disso, que se respeitem as peculiaridades regionais, justamente para permitir que cada indivíduo veja no Estado um guardião da sua história. Dessa forma, registra-se que encontrar o melhor caminho para essas questões não é um trabalho fácil. Trata-se de um trabalho manual delicado e que demanda, além de uma compreensão das múltiplas formas culturais insertas no ambiente brasileiro – e o constante influxo externo e inter-regional – de uma Corte de vértice atenta aos limites de seu poder decisional em matéria interpretativa[16].

A segunda etapa da tese, a qual se estende do Capítulo 1 ao 9, debruça-se sobre os principais elementos do controle de constitucionalidade estadual concentrado. A discussão inicia-se pela construção normativa do âmbito estadual, no primeiro capítulo, passa a discorrer sobre o órgão competente para o exercício do controle de constitucionalidade, no segundo capítulo, e trata sobre os legitimados ativos e sobre o objeto, respectivamente, no terceiro e quarto capítulos.

No quinto capítulo, analisa-se o parâmetro de controle de constitucionalidade, indicando um novo olhar sobre a construção do parâmetro na ótica estadual, em especial sobre a impossibilidade de formação de um paradigma a partir da inclusão de outros elementos ao texto constitucional por omissão. No sexto capítulo, reestrutura-se a noção de competência no processo decisório estadual a partir da ideia de competência adequada, de subsidiariedade e da aderência federativa, viabilizando que a análise de compatibilidade das leis estaduais com a

---

[15] "Repare-se que tanto parlamentarismo quanto federalismo representam desenhos constitucionais decorrentes de uma filosofia do Estado fortemente comprometida com a democracia e com a liberdade, e por isso tanto um quanto o outro podem ser considerados elementos mais que evidentes de desenvolvimento político; mas aqui vemos uma grave lacuna. Se, por um lado, é mais do que óbvia a incompatibilidade da democracia com o sistema presidencial de governo, inexistindo sobre a face da Terra qualquer experiência democrática distinta do que poderíamos chamar de Democracia Parlamentar, no que tange ao federalismo, é tênue a percepção de suas conexões profundas, necessárias e inafastáveis com o princípio democrático". HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-18, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e37464. Acesso em: 6 abr. 2023.

[16] Existe uma relação importante e por poucos registrada que diz respeito à forma de composição do Supremo Tribunal Federal e dos vieses cognitivos impostos a estes julgadores. Em uma análise atenta às origens dos Ministros (2022), não se nota, salvo em relação aos Ministros Kássio Marques (Piauí) e Gilmar Mendes (Mato Grosso) uma composição representativa paritária, eis que os demais Ministros são oriundos de Estados da região Sul e Sudeste (com predominância dessa última), Estados esses que ainda representam uma população majoritariamente branca e que concentra grande parte da riqueza do país. Sobre o tema, em especial a importância dos fatores endógenos, conferir: NOVELINO, Marcelo. **A influência de fatores extrajurídicos nas decisões do STF**. Salvador: JusPodivm, 2021.

Constituição Estadual ou mesmo com aquelas normas de repetição obrigatória da Constituição Federal possam permanecer, *prima facie*, perante as Cortes Locais.

Como consequência direta desse capítulo, procurou-se desenvolver, no sétimo capítulo da tese, como a adoção desse novo modelo de competência se reflete no trabalho jurisdicional realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em sua função de Corte Constitucional. Ademais, busca-se problematizar se o mesmo processo de captura da competência das Cortes Locais pelo Supremo ocorreria nas hipóteses de ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Além disso, discorre-se sobre quando a competência para o julgamento de demandas de controle de constitucionalidade concentrado deve permanecer direta e imediatamente atribuídas ao Supremo.

No oitavo capítulo, abre-se a discussão ao processo deliberativo em si, indicando as principais diferenças e vantagens na realização do julgamento de controle concentrado perante a Corte local em relação ao Supremo Tribunal Federal – em que pese grande parte das críticas desenvolvidas pela doutrina em relação à dificuldade deliberativa, tanto no âmbito do plenário físico, quanto referente à modalidade virtual, no Supremo Tribunal Federal se repitam no âmbito estadual, conforme se verá adiante. Discute-se, também, mediante pesquisa específica sobre o tema no Supremo Tribunal Federal, tendo como parâmetro as ações diretas relativas ao estado do Paraná, nos anos de 2019 a 2023, se ocorre – e caso ocorra em que termos – o diálogo entre a Corte Estadual e a Federal, tal qual propõe o art. 9°, §2°, da Lei n.9.868/99.

Por fim, o nono capítulo expõe os efeitos das decisões de mérito no controle abstrato, indicando, ainda que sumariamente, as principais diferenças entre efeitos vinculantes e a eficácia da coisa julgada. Além disso, traz à colação importante julgado que, contrariamente ao que vinha sendo reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisões anteriores, expõe o julgamento, perante a Corte Federal, de norma que já havia sido extirpada do ordenamento jurídico mediante o controle de constitucionalidade estadual, como forma de propor uma reflexão sobre a importância de se repensar os limites de atuação da jurisdição federal sobre a estadual. Esse contexto tem a finalidade, em última medida, de ponderar sobre a importância de respeito aos poderes atribuídos pelo constituinte originário às Cortes Locais (art. 125, §2°, da Constituição).

De modo geral, a argumentação levada a cabo nesta tese trata de desenvolver e aplicar, a partir de uma perspectiva federalista, a concepção de que a construção dialógica entre as Cortes Estaduais e a Corte Federal é fundamental para o respeito à diversidade e à pluralidade do povo brasileiro. Além disso, visa a mostrar-se como caminho viável para a consolidação da democracia e da legitimidade das instituições jurídicas no Brasil.

PRIMEIRA PARTE: FEDERAÇÃO E PROCESSO CONSTITUCIONAL

1 FEDERAÇÃO

1.1 DENOMINAÇÃO

Os termos *federação* e *federalismo* são utilizados, em diversos textos doutrinários, ora como sinônimos, ora como fenômenos distintos. Isso se deve ao fato de que ambos os termos são estudados a partir de concepções diversas e por diferentes áreas de pesquisa (educação, economia, ciência política, direito etc.) não sendo possível encontrar um denominador comum a todas essas áreas.

Diante da enorme dificuldade em definir esses termos[17], adotou-se duas premissas iniciais. A primeira delas é que tanto uma quanto outra expressão será analisada sob o enfoque jurídico-normativo, não havendo, portanto, consideração própria da ciência política, da economia ou de outra área afim ao Direito. A segunda é a adoção dos termos a partir de uma perspectiva comum, ou seja, a partir da noção de que dizem respeito a formas diversas de se enxergar um mesmo fenômeno. Embora não isenta de críticas, entende-se, na esteira de Alfredo Baracho, que o termo *federalismo* está relacionado à noção de ideias, valores e concepções do

[17] Durante a pesquisa para a realização do presente trabalho, foram encontrados diferentes conceitos para os termos federação e federalismo. Não foi possível encontrar um consenso razoável na doutrina sobre os termos. Sobre a diferença entre eles, adotou-se a concepção defendida por Alfredo Baracho, segundo o qual: "[...] tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à ideia de descentralização". BARACHO, J. A. de O. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula Federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 202, p. 49-60, 1995. DOI: 10.12660/rda.v202.1995.46617. Note-se, ainda, que, mesmo entre os termos federação e federalismo, sequer há consenso sobre as suas características básicas. Sobre o tema, afirma Carlos Vasconcelos: "[...] não há, até o momento, um acordo suficiente sobre quais seriam os traços definidores de uma federação, pois a variedade de arranjos adotados pelos chamados estados federados resiste a uma única definição. As teorias, apesar de concordarem sobre alguns de seus traços característicos básicos, acabam enfatizando aspectos diferentes do fenômeno e, portanto, fornecem a mesma denominação para casos significativamente diferenciados. Como exemplo do grau de dificuldade envolvido nessa definição conceitual, Stewart listou 419 concepções diferentes para o termo [...]". ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio/ago., 2011. p. 324. Sobre a distinção entre Federação e federalismo, conferir: LIZIERO, Leonam; ZILLI, Tiago. Críticas ao pacto federativo brasileiro: assimetria de direito, municipalismo e antagonismo do federalismo fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, n. 38, dez., 2020.

mundo, vinculados à percepção da adversidade na unidade[18]. Já o termo *federação* diz respeito à forma de aplicação concreta do federalismo[19].

Da mesma forma, não se confundem os termos *Estado Federal*, *Estado Unitário* e *Confederação*. Enquanto o Estado Unitário se caracteriza pelo poder concentrado, o Estado Federal pressupõe a existência de partes com poder de decisão. Isso não significa dizer que no Estado Unitário não haja descentralização administrativa, como geralmente há na prática, mas que esta ocorre com menor amplitude e autonomia do que no Federal[20]. Embora a Confederação e o Estado Federal se caracterizem pela existência de um contrato (*foedus*, em latim, significa contrato, aliança, união), ou, em verdade de um pacto entre unidades políticas, com vistas a alcançar objetivos comuns, na Confederação, os entes políticos mantêm a sua soberania e a possibilidade de renúncia ao contrato. No Estado Federal, entretanto, não há soberania dos entes federados, porque é o Estado Federal que possui soberania; os entes federados possuem autonomia e não possuem a possibilidade de secessão.

O federalismo é costumeiramente denominado, segundo diferentes critérios[21], de federalismo por agregação, por desagregação, dual, cooperativo, simétrico e assimétrico, dentre diversas outras denominações. Veja-se a compreensão geral de cada uma dessas denominações.

---

[18] Ainda sobre o conceito de federação, define o Min. Lewandowski: "[...] uma federação consiste, pois, em linhas gerais, numa associação de entes políticos que, buscando uma integração harmônica de seus destinos, transmudam-se num único Estado soberano, ao mesmo tempo que reservam para si, constitucionalmente, uma esfera de atuação autônoma. Essa autonomia se traduz no poder de autogoverno, que inclui a possibilidade de escolha dos próprios governantes e a capacidade de decidir sobre assuntos que lhes digam respeito". LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 17.

[19] Entende-se, nesse ponto, Federação, enquanto forma de Estado, embora na linguagem comum possa ser utilizada para representar outras formas de união, de diferentes entes, tal como Federação de indústrias, de clubes de futebol etc. É possível, dessa maneira, conceituar Federação: "[...] palavra de origem latina, [que] retrata a ideia de configuração de um acordo que perpassa por uma declaração de vontade, o que contribui para a noção hoje identificada de pacto federativo" [...]. Já caracterizar o federalismo "[...] não é algo que se possa fazer com facilidade, já que este conceito se apresenta em constante desenvolvimento e transformação histórica, basicamente, pode-se dizer que esse sistema de governo aborda, entre os seus pilares, a manutenção da liberdade, da igualdade e da democracia". VIEIRA, B. M. G.; MEYER, E. P. N. Poder Judiciário e princípio federativo. *In*. DERZI, Misabel de Abreu Machado *et al*. **Repensando o Federalismo no Brasil**. Casa do Direito: Belo Horizonte, 2020. p. 42-43. Para Dalmo de Abreu Dallari: "[...] embora o termo federalismo seja empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer 'aliança de Estados', tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII". DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 11.

[20] "Nesse sentido, muitas vezes a Federação é definida utilizando-se do conceito de repartição de competências. A forma de Estado caracterizada pela partilha constitucional de competências, conjugada pela participação das ordens locais na ordem jurídica nacional, opõe-se ao Estado Unitário, porquanto este hospeda um único centro de poderes legiferantes, ainda que realize uma descentralização meramente administrativa". FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 135, jul./set., 1997, p. 288.

[21] Há diversas outras classificações na doutrina, tais como federalismo orgânico, de integração (caracterizado pela supremacia do governo central sobre os entes federados), de equilíbrio (caracterizado pela maior harmonia entre os entes federados), de segundo grau, fiscal, não cooperativo e assim por diante. Muito embora sejam

O federalismo é definido como por agregação ou por desagregação, conforme haja um movimento de proximidade ou separação frente ao governo central. No federalismo por agregação ou centrípeto, tem-se a união de vários Estados soberanos com vistas à criação ou ao fortalecimento de um governo central[22]. Já no federalismo por desagregação, ou centrífugo, como ocorreu no Brasil, tem-se um governo central que abdica de parcela do seu poder em prol das unidades federativas[23] [24].

O federalismo dual[25], por sua vez, diz respeito a uma divisão rígida de competências entre a União Federal e os demais entes federados. Já o federalismo cooperativo pressupõe "[...] uma maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado

---

denominações interessantes ao estudo do tema, não serão abordadas diretamente no presente trabalho diante do foco da pesquisa ser diverso.

[22] Ainda sobre as formas de denominação, é curial destacar a organização descentralizada do Estado federal. Sobre o tema, pontua Liziero: "Estado federal é uma forma de organização descentralizada do alcance da soberania estatal cujo projeto é originário da doutrina do federalismo, que, por sua vez, é um espírito de associação política. Deste modo, o federalismo é fundamento e a federação é o resultado institucional de uma opção política. Apesar das diversas variações classificatórias do fenômeno federativo, os projetos constitucionais de cada um dos Estados federais podem ser baseados em um federalismo de competência, como idealizados por Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay e institucionalizado sob a forma da federação norte-americana, ou no federalismo de cooperação, cuja origem teórica é devida a Althusius e está presente em Estados federais como a Alemanha e o Canadá (BURGESS, 2006)". LIZIERO, Leonam. O Estado Federal como modelo matricial de organização política. **Revista Thesis Juris**. São Paulo, v. 7, n.1, p. 327-343, jul./dez., 2018.

[23] "Se a concepção do constituinte se inclinar pelo fortalecimento do poder federal, teremos o federalismo centrípeto, que George Scelle chamou de federalismo por agregação ou associação; se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação, consoante terminologia do internacionalista francês. Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos. A ênfase na supremacia da União fará predominar as relações de subordinação dentro do Estado Federal, enquanto a tônica no equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União Federal nas questões de suas competências de Estado soberano. HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 306.

[24] "Com efeito, ao passo que o Estado Federal na América do Norte surgiu da reunião entre Estados independentes e soberanos que abdicaram de sua soberania em prol do Estado Federal, no caso brasileiro a Federação foi criada a partir de uma experiência unitarista e centralizadora, o que, aliás, é de todos conhecido, refletindo, ao longo da experiência republicana (e das diferentes constituições desde então), para além de outros aspectos, na própria formatação do Estado Federal brasileiro". SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 896.

[25] "No federalismo dualista ou dual, os centros de governo (federal e estaduais) não sofrem interpenetrações ou interferências recíprocas", de maneira que a divisão de trabalhos entre eles leva a uma relação de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados. É o federalismo consignado na 10. Emenda à Constituição Americana de 1787 (em vigor desde 1791): "[...] os poderes não delegados à União pela Constituição nem proibidos aos Estados devem ser considerados reservados aos Estados ou ao povo". No federalismo cooperativo, os centros de governo (federal e estaduais) devem trabalhar juntos e cooperar com a maior intervenção do Estado na vida social, sobretudo nas relações econômicas. É um federalismo com maior ascendência do governo central na tomada de decisões sobre políticas públicas, que deve exercer um papel de planejamento e coordenação das ações governamentais e, nesta medida, mais adequado às necessidades do Estado intervencionista do século XX". DIAS, Cibele Fernandes. Notas sobre a jurisprudência do STF acerca da partilha de competências federativas em face da pandemia de Covid-19. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**. Reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 99-119, p. 101.

de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas"[26]; não há a mesma rigidez na separação de competências[27] .

Por fim, no federalismo simétrico ou assimétrico, a diferença se dá em razão da divisão de poder e a distribuição das atividades do governo, em um Estado que mantenha mais ou menos homogeneidade quanto à língua, à cultura, ao desenvolvimento, dentre outros fatores. No sistema federal simétrico, por exemplo, a divisão de poder entre o governo central e os demais entes federados ocorre a partir de um mesmo componente político, em busca de uma maior igualdade, enquanto no assimétrico, ocorre um distanciamento da homogeneidade, justamente considerando a maior ou menor desigualdade entre esses entes, visando ao respeito à diversidade e à diminuição das desigualdades[28].

---

[26] FEDERALISMO COOPERATIVO. *In*: Vocabulário Jurídico (Tesouro). Supremo Tribunal Federal. Brasília. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=FEDERALISMO. Acesso em: 07 fev. 2024.

[27] "Apesar de ter sido cláusula pétrea em quase todas as constituições brasileiras, a forma federativa de Estado talvez tenha sido a variável institucional que mais sofreu os impactos das diversas turbulências políticas, institucionais e constitucionais do século XX no Brasil. O federalismo brasileiro já foi dual, isto é, com competências distribuídas de forma estanque entre os membros da federação, sem previsão de cooperação entre eles; potencialmente cooperativo, ou seja, baseado em um arranjo que pudesse, ao menos em tese, fomentar cooperação entre os entes da federação; descentralizado, isto é, com competências significativas para os Estados e, em alguns casos, também para os municípios; centralizado, ou seja, com concentração de competências nas mãos da União; e também às vezes meramente nominal, isto é, com alguma repartição de competências previstas pela Constituição, a qual, no entanto, era completamente erodida pela prática política. O federalismo definido pela Constituição de 1988 é – ao menos potencialmente – um exemplo de federalismo cooperativo. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, dezenas de competências (legislativas, político-administrativas e tributárias) são compartilhadas pelos integrantes da federação. E essas competências não são compartilhadas somente entre União e Estados, como é usual em Estados federais; a Constituição de 1988 incluiu os municípios na repartição de competências federativas. Como será visto ao longo deste capítulo, no entanto, há uma certa tendência à centralização de poderes nas mãos da União, o que em grande medida corrói o caráter cooperativo do federalismo brasileiro". SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 353.

[28] "Para alguns autores, é um tipo de federalismo, e, para outros, é um elemento do mesmo. Indubitavelmente, todo Estado tem algum grau de assimetria. [...] A análise de simetria e assimetria quanto às relações dentro do sistema federal e federações requer a necessidade de um número de distinções a serem feitas. Estas incluem a distinção: entre assimetria e simetria estrutural de *facto e de jure*; entre relações simétricas e assimétricas envolvendo Estados-Membros plenamente desenvolvidos e aquelas envolvendo entes políticos periféricos; e entre arranjos permanentes e transitórios. Acrescente-se que existem muitos aspectos da simetria e da assimetria que deverão ser considerados. A relativa população, o território e a riqueza de cada componente afetam seu poder, sua influência e a necessidade de atenção a ser dada a este. Em segundo lugar, o grau de autonomia e poderes conferidos ou exercidos na prática pela unidade é um aspecto relevante. Incluem-se os poderes fiscais e os recursos financeiros relativos, disponíveis para cada Estado-Membro. Em terceiro lugar, a representação nas instituições federais constitui-se no maior canal para influenciar o legislador e os políticos. O grau para o qual a representação está na mesma base para cada Estado-Membro ou varia é outra medida de simetria ou assimetria. O quarto aspecto é que, onde há arranjos para instituições especiais ou processos para a conduta das relações intergovernamentais, a representação relativa, o peso e a influência de cada unidade são importantes elementos na avaliação do grau de simetria ou assimetria. A quinta característica é o grau de uniformidade que existe na aplicação de uma Declaração de Direitos, se houver uma para cada um dos Estados-Membros. A sexta é se há uniformidade ou variação no peso relativo ou no papel do Estado-Membro no processo de emenda constitucional. Finalmente, há um grau de uniformidade imposto sobre os Estados-Membros nos dispositivos relativos a suas próprias Constituições". RAMOS, Dircêo Torrecillas. O Federalismo Assimétrico: Unidade na Diversidade. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo atual.** Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 127. Conferir ainda,

1.2 SURGIMENTO

A forma de organização estatal brasileira surge por meio de um Estado Unitário, embora descentralizado em províncias, conforme prescrevia o artigo 2°, da Constituição de 1824. Essa forma de Estado perdura até a promulgação do Decreto n.° 1, de 15 de novembro de 1889, de Proclamação da República, o qual inaugura, no cenário brasileiro, ao lado do presidencialismo, a forma federativa de estado. Esse modelo de organização estatal nasce, entre diversas causas políticas, por uma forte influência do modelo federativo norte-americano[29].

Esse sistema[30], por sua vez, aflora como uma forma de união de Estados independentes com vistas a viabilizar a formação de um novo Estado[31]. Aparece, assim, para o fortalecimento de uma independência frente à metrópole e frente à busca de um bem comum, mas nasce essencialmente com o intuito (ou a promessa) de assegurar ao novo Estado o respeito às peculiaridades e aos interesses regionais. Surge, portanto, (i) num modelo centrípeto de formação do poder no qual cada um dos treze estados independentes, após vivenciarem uma experiência confederativa, abrem mão de parcela da sua autonomia em prol da formação de uma "união", isto é, de um poder central[32]; e (ii) por meio do estabelecimento de um arranjo constitucional dual.

---

do mesmo autor: RAMOS, Dircêo Torrecillas Ramos. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

[29] O controle judicial das leis, no Brasil, foi inaugurado por meio do Decreto 848/1890. Depois da federação, embora ambos antes da Constituição de 1891. Sobre as origens do sistema federal norte-americano, em especial pela constatação de que o pensamento federal não surgiu como uma ideia particular, mas pela experiência da relação entre a Inglaterra e as suas colônias, bem como o exemplo escocês e irlandês, conferir: "Scottish theory and history also offered a vital vocabulary that North cases of Spain, Fraisted of multiple form a single inc Americans borrowed to understand and articulate the various constitutional options before them. Most notably se purpoacs of this book, the pre-1707 debates over the union of parliaments explicitly invoked concepts of federalism. Specifically, as John Robertson has outlined, Scottish and English commentators who discussed the prospect of a full merger between the two nations distinguished between "federal" and "incorporating" unions. The distinction between the two species of union depended on the consequences of union for the status of each component entity's sovereignty. In a federal union, cach entity retained a measure of sovereignty and independence. In an incorporating union, by contrast, one or more of the component entities gave up its sovereignty to take on the political and legal identity of the larger entity". LACROIX, Alison L. **The Ideological Origins of American Federalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2010, p. 26.

[30] Refere-se ao modelo norte-americano, o qual influenciou o modelo brasileiro. Sobre o tema, conferir: ANDRADE, Júnio Mendonça; JESUS, Gustavo Santana; SANTOS, Karlos Kleiton dos. Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. **Interfaces científicas**. Aracaju, v. 5, n. 2, p. 29-36, fev., 2017.

[31] Para Dalmo de Abreu Dallari: "[...] embora o termo federalismo seja empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer 'aliança de Estados', tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII". DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 11.

[32] "Neste foi declarada guerra à Inglaterra. Um ano depois, declarar-se-ia a independência das treze colônias. Inicia-se, aí, a formação do Estado americano. Para consolidar a independência, as treze colônias, constituídas agora em Estados livres, necessitavam se unir para fazer face à reação da Inglaterra. Dessarte, visando primordialmente à defesa comum, uniram-se, em 1781, sob a forma contratual de Confederação de Estados. Essa forma de união de Estados foi instituída por um tratado, denominado 'Artigos da Confederação', que criou o Congresso Continental, única instituição central com funções integradoras, e estabeleceu, no seu segundo artigo,

O estabelecimento das competências no modelo americano deu-se em virtude do fato de que esse arquétipo constitucional, ao assegurar ao governo federal competências específicas, permitiria que o governo central não fosse tão forte a ponto de dragar os Estados que compunham o pacto, mas não tão fraco a ponto de ficar suscetível às forças externas. Da mesma forma, entendia que não era imprescindível a enumeração dos poderes dos Estados-membros, eis que a organização desses poderes preexistia à formação de um governo conjunto[33].

Trata-se, em verdade, de um modelo clássico de repartição de competências que foi seguido por grande parte dos Estados nos séculos XVIII e XIX. Segundo esse sistema de repartição de competências, dito federalismo dual, há uma separação estanque de competências entre as duas esferas federativas, de modo que uma não pode participar na outra. Atuam como parceiros em uma divisão supostamente igual ou muito próxima de poder, de forma que a União não sofra uma ruptura, bem como de modo que não haja uma expansão da autoridade federal ou a concentração de poderes nesse último ente, o que, diga-se de passagem, acabou se concretizando ao longo da história americana[34] [35].

---

que 'cada Estado conserva sua soberania, liberdade e independência', criando um mecanismo que não passaria de 'uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes'. [...]. Para pôr fim ao caos instalado na América sob os Artigos da Confederação, realizou-se um esforço, tendo à frente James Madison, Alexander Hamilton e George Washington, que culminaria na Convenção de Filadélfia, a qual transformaria a frágil Confederação em uma união mais íntima e definitiva: a forma federativa de Estado. A América, a partir daquele momento, passaria a ser estruturada sob os auspícios de uma Constituição e não mais de um Tratado. Deixaria de lado uma frágil aliança de Estados para consolidar uma estreita ligação entre o povo. Estava formada a federação norte-americana". LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 48, n. 192, out./dez., 2011, p. 128.

[33] MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. 1787-1788. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

[34] "Contudo, passados mais de dois séculos desde a promulgação da Constituição Federal, as características descentralizadoras originais foram abrandadas. O governo federal tornou-se mais poderoso e a federação mais integrada. Nas últimas décadas essa tendência acentuou-se, transmutando de uma forma cooperativa para uma forma coercitiva de federalismo, embora, ao mesmo tempo, fossem frequentes as pressões políticas para maior descentralização (WATTS, 2008, p. 30). Apesar disso, os Estados Unidos ainda são a federação que atribui mais competências legislativas aos estados. Mas o faz, fundamentalmente, nos grupos (II e III) das competências legislativas tipicamente vinculadas ao direito civil, organização econômica da sociedade, direito administrativo e políticas públicas (ver Gráfico 1). Da mesma forma, os Estados Unidos mais descentralizam as competências administrativas da gestão das políticas públicas e sociais. Por outro lado, quando comparamos os aspectos mais centrais do Estado, relacionados à soberania, os Estados Unidos se assemelham mais à maioria das federações". TOMIO, F. R. de L; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 51, p. 84, jun. 2010. ISSN 2236-7284. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686. Acesso em: 01 dez. 2023.

[35] "Em todos os Estados federais, inclusive nos Estados Unidos, berço do federalismo, a evolução do sistema aponta para modelos que se distanciam do parâmetro clássico, especialmente no âmbito da distribuição de competências. Nota-se uma clara tendência à supremacia federal sobre os Estados-Membros, ao contrário do que inicialmente foi proposto pelo modelo clássico americano". FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 135, jul./set., 1997, p. 284. Ainda nesse sentido: "A previsão otimista não se concretizou. A evolução do Estado Federal caminhou em direção contrária. A União Federal, a Federação, ampliou os poderes enumerados e esse processo de dilatação e de concentração dos poderes federais acabou reduzindo cada vez mais a área dos poderes reservados

Já no caso brasileiro, a derivação de um Estado Unitário em um Estado federal exigiu um movimento oposto. Determinou-se, por meio de um movimento centrífugo, que o governo central abrisse mão de parcela da sua autonomia em prol dos Estados-membros. Repetiu-se, entretanto, o estabelecimento de um modelo dual de competências, na medida em que a Constituição de 1891 não previu um sistema de cooperação entre os entes federados[36]. Na verdade, uma análise atenta do modelo federativo permite que se enxergue, desde logo, duas anotações essenciais em relação ao federalismo brasileiro.

A primeira delas é que, ainda que dentro de um mesmo modelo de federalismo, o brasileiro, por exemplo, é possível discernir diferentes momentos de concentração de poder, bem como conceitos diversos de federalismo. Isso pode significar, por exemplo, períodos de uma maior tentativa de descentralização política, como no caso da Constituição de 1988, na qual, inspirada no federalismo de equilíbrio alemão, houve a tentativa de uma maior projeção dos Estados-membros e da própria instituição dos municípios como entes federados, até em períodos de ditadura ou de atuação mais incisiva dos governos militares, no qual se acirrava ainda mais a força no governo central[37].

Mesmo entre esses modelos, é possível encontrar certa incongruência, entre o discurso, o texto e o movimento político[38]; ou mesmo certa dificuldade em se localizar apenas e tão somente um único modelo federalista. No Brasil, por exemplo, embora se falasse no período

---

aos Estados. O federalismo norte-americano não escapou a esse perverso processo de dilatação dos poderes federais e correspondente ao retraimento dos poderes estaduais". HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 351.

[36] A Constituição de 1891 adotou a repartição horizontal de competências enumeradas à União e reservadas aos Estados.

[37] Para além do período da ditadura, críticas ao atual modelo podem seguir, em grande parte, aquela desenvolvida por Paulo Bonavides: "[...] com efeito, a falsa federação engendra o falso corpo representativo; este, por sua vez, engendra a falsa democracia, e esta, o falso desenvolvimento, que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude. Forma-se, assim, um vasto e maligno círculo vicioso de submissão e dependência, sem remédio na Constituição em vigor. Quando apontamos a mazela estrutural desse nosso federalismo, tornamos a insistir que o que se deve acabar não é com a Federação em si [...]. Deve-se acabar, sim, com a composição formalmente dualista do sistema [...]. A Federação construída no Brasil, reiteramos, é falsa". BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 338-339.

[38] "Neste aspecto, apesar de se dizer de cooperação, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizadora, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Como tenho consignado em outras oportunidades (v.g. ADIs 2.663 e 4.060, ambas de minha relatoria), vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, sobretudo aquele inspirado no princípio da simetria e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646, Sergipe**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 07 fev. 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890. Acesso em: 19 nov. 2022.

constituinte em efetiva cooperação entre os entes, o texto acabou reforçando a centralização de poder na União ao atribuir grande parte das competências legislativas a esse ente. Ademais, embora o caso brasileiro fosse compreendido como "do centro para as partes", ou seja, da ampliação dos autores autônomos e responsáveis, não se pode ignorar um "[...] movimento político contrário, cuja mentalidade reinante é, ainda, a busca da União como centro primário de competências, centro arrecadatório e de mando"[39].

A segunda delas é que cada modelo federativo apresenta as suas próprias peculiaridades e condições de surgimento, não sendo possível falar na existência de um único conceito ou modelo de federalismo. Segundo Abhner Arabi, "[...] apesar de suas relatadas origens norte-americanas, a disseminação do federalismo como forma de organização política pelo mundo culminou na pluralidade de federalismos, conforme as adaptações feitas por cada país na estruturação de seu próprio Estado conforme as peculiaridades de cada local e a realidade político-social sobre a qual se estruturará. Assim é que não há um federalismo, senão variados modelos possíveis e existentes"[40].

Para que se possa explicar melhor esse ponto, é preciso relembrar que o modelo federal tem por elemento comum a noção de autonomia política dos entes federados e o seu prévio estabelecimento em grau constitucional[41]. Isso significa dizer que, para a formação de um modelo de estado dito federal, é necessário que se atribua autonomia política aos Estados-membros para que tomem as decisões que julgarem corretas e necessárias dentro da sua área de competência. Nesses termos, perdem a eventual soberania que possuíam antes da formação do

---

[39] TAVARES, André Ramos. O federalismo social. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo atual**: Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 238.

[40] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 20-21.

[41] Compreende-se, ao lado de Dalmo de Abreu Dallari, que o espaço de autonomia, garantido pela Constituição aos Estados, deve estar previsto no próprio texto constitucional. Nesse sentido: SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 353.

novo modelo estatal e passam a atuar dentro dos limites estabelecidos na Constituição[42] [43]. Não podem, da mesma forma, exercer o direito de secessão, razão pela qual os autores dizem que a "[...] decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão de soberania do Estado"[44].

Além da autonomia política, é necessário que os limites desse exercício de auto-organização estejam delimitados no texto constitucional e não em leis ou em outros atos normativos. Isso fará com que, entre outras coisas, se possa diferenciar um estado federal de uma confederação ou de um estado regionalizado. Em um estado federal, ao contrário do tratado na confederação ou nas leis em um estado regionalizado, a base jurídica da relação estabelecida entre os entes federativos se encontra no texto constitucional.

Isso implica, por um lado, que não seja possível a alteração ou o desligamento do ente federado como pode ocorrer na confederação, diante da expressa vedação à secessão no texto constitucional. Por outro lado, provoca uma maior dificuldade de alteração das competências atribuídas pela Constituição para cada ente federado, na medida em que haverá – a depender do Estado – um maior ou menor grau de rigidez do texto constitucional[45].

Neste ponto, Virgílio Afonso da Silva afirma que a previsão constitucional de estabelecimento do modelo federal se, por um lado, aumenta a garantia de respeito à autonomia, por outro lado ainda não é suficiente para garantir a estrutura federal. Segundo ele, embora seja mais difícil a alteração do texto constitucional – em relação às leis –, ainda assim são

---

[42] Em que pese a Suíça tenha se tornado uma efetiva Federação em 1848, uma característica pontual é que, nos termos do art. 3º, da Constituição Suíça: "[...] os cantões são soberanos, desde que sua soberania não seja limitada pela Constituição Federal; eles exercem todos os direitos não delegados à Confederação". Isso não significa que haja uma verdadeira 'soberania', no sentido dado pelo direito internacional ao termo", mas que foi conferida no modelo federalista suíço uma maior autonomia as suas unidades constitutivas. Essa compreensão foi bem delineada por Tomio, Ortolan e Camargo, ao afirmar: 'Nesse aspecto, os resultados obtidos com as análises comparativas evidenciam que a Suíça é, de fato, uma federação pouco centralizada, marcada, sobretudo, pela singular descentralização legislativa e administrativa quanto às matérias do Grupo I, ou seja, quanto aos poderes de soberania. O Gráfico 1.2 demonstra que a competência para legislar e administrar matérias como nacionalidade, organização dos poderes, organização do Estado, político, defesa e celebração de tratados internacionais (tipicamente atribuídas ao poder central em outras federações), na federação suíça é atribuída predominantemente aos cantões. Certamente, os cantões suíços não são 'soberanos' no sentido dado pelo direito internacional ao termo. Mas, em decorrência disso, a Confederação Suíça só pode assumir tarefas explicitamente enumeradas pela Constituição (art. 42, §1º, BV), fato que denota a grande autonomia conferida pelo modelo federativo suíço as suas unidades constitutivas". TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M.; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito**. UFPR, [s. l.], v. 51, p. 73-100, 2010. p. 86.

[43] Importante é anotar que esse raciocínio se aplica ao modelo de federalismo por agregação, como é o caso da americana, alemã e suíça, o que já não ocorre no federalismo por segregação, como o brasileiro, em que os Estados-membros antes eram províncias sem autonomia política.

[44] DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 23.

[45] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

necessários outros mecanismos de proteção, os quais, conforme o autor, a partir da análise de outros modelos de federação, podem ser de três ordens[46].

O primeiro deles diz respeito à existência de um Senado Federal. Como aos representantes dos Estados federados é atribuída a participação em igualdade de condições e de cadeiras no Senado Federal, bem como diante do fato de que a sua participação no processo de votação e aprovação das emendas constitucionais é obrigatória, há uma garantia maior de que não haverá infringência aos limites da federação[47].

Especialmente no caso brasileiro – e ao contrário da Câmara dos Deputados que possui representação proporcional à população do Estado –, cada Estado-membro que compõe a federação possui três cadeiras no Senado Federal, nos termos do art. 46, §1°, da Constituição. Da mesma forma, a Constituição exige a participação do Senado Federal, e a admissão por três quintos dos votos de seus membros, para que uma emenda constitucional possa ser aprovada, nos termos do art. 60, da Constituição, o que garante uma atuação equânime dos entes federados na alteração do texto constitucional.

O segundo deles – já mencionado – refere-se à inclusão do modelo de Estado como cláusula pétrea, o qual, no caso brasileiro, encontra previsão desde a primeira Constituição republicana (art. 90, §4°, da Constituição de 1891), tendo sido mantido em quase todas as Constituição anteriores e encontra abrigo atualmente no artigo 60, §4°, inciso I, da Constituição.

O terceiro diz respeito à necessidade de aprovação das emendas constitucionais pelas assembleias legislativas estaduais, além da Câmara Federal. Dessa forma, dá-se quando houver, por exemplo, a necessidade de aprovação da emenda constitucional pelo Congresso Nacional, por meio de deliberação e aprovação em cada uma das suas casas, e ainda, houver a necessidade de chancela das assembleias legislativas estaduais para que a alteração constitucional possa passar a ter validade.

---

[46] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

[47] "Para que o federalismo se torne um conceito útil na análise comparada dos processos de democratização, é preciso examinar cuidadosamente as implicações, do ponto de vista das identidades e lealdades políticas, dos requisitos mínimos para um federalismo democrático na visão de Dahl. Os sistemas políticos democráticos só devem ser considerados como federativos se atenderem a dois critérios. Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Segundo, deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias". Ainda sobre este texto, conferir: STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999; DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática?** Tradução de Vera Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Título original: How democratic is the American constitution?

Essa reivindicação pode ser vista no sistema norte-americano (embora não no sistema brasileiro), no qual a Constituição exige a aprovação das emendas por ¾ das assembleias estaduais[48]. Essa é, aliás, uma das explicações indicadas por alguns teóricos para que haja uma rigidez ainda maior no texto constitucional americano e, com isso, um número consideravelmente exíguo de emendas constitucionais aprovadas até hoje[49].

Por fim, a compreensão do federalismo brasileiro implica afirmar, conforme alhures, que não há como assegurar a existência de um único modelo de federalismo ou mesmo como compreender a estrutura federal como estática[50]. O processo de sua formação exige que a estrutura estatal vá granjeando novas disposições à medida que as condições sociais, políticas e econômicas assim exijam[51]. Isso porque a federação possui uma maleabilidade – uma das suas principais virtudes –, que lhe confere a capacidade para adaptar-se a novos tempos[52].

Da mesma forma, é imprescindível que esses novos arranjos – decorrentes dessa maleabilidade – se formem "[...] de modo a diminuir as desigualdades regionais (artigo 3, inciso III, da CF/88) e a preservar a diversidade cultural econômica e social no interior do país, sem admitir a desintegração da estrutura institucional estabelecida"[53]. Esse foi o intuito inicial do seu estabelecimento e a promessa consagrada no atual texto constitucional[54].

---

[48] Em análise crítica sobre o tema, afirma Robert Dahl: "[...] quando uma emenda chega a conseguir o número necessário de votos no Senado, tem que ser aprovada pelas assembleias legislativas (ou, numa alternativa inusitada, por convenções) de três quartos dos estados, ou seja, pode ser barrada por um quarto dos estados mais um, ou 13 estados. [...]. Se hoje Madison fosse vivo, não tenho dúvida de que apoiaria uma emenda constitucional para abolir o colégio eleitoral, ou, no mínimo, uma emenda para reduzir o grau de desigualdade de representação na composição dele. De imediato, porém, ele descobriria que nenhuma emenda desse tipo teria probabilidade de superar o poder de minúsculas minorias geográficas de barrar mudanças constitucionais, exercendo seus vetos no Senado e nas assembleias legislativas estaduais. DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática**? Tradução de Vera Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Título original: How democratic is the American constitution? p. 145-146.

[49] No caso brasileiro, não há essa exigência, mas apenas a previsão de que a Constituição poderá ser emendada por iniciativa de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, conforme prescreve o art. 60, inciso III, do texto constitucional. Não há, portanto, a necessidade de anuência por parte das assembleias legislativas, mas apenas a possibilidade de dar início a uma proposta de emenda constitucional. Sobre a dificuldade de alteração da Constituição norte-americana, conferir: DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática**? Tradução de Vera Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. Título original: How democratic is the American constitution?

[50] Conforme prescreve Mark Tushnet: "[...] o federalismo é um sistema no qual o pluralismo é acomodado porque os princípios de governo variam de lugar a lugar". TUSHNET, M.; JACKSON V. C. Comparative Constitutional Law. 3. ed. Saint Paul: **Foundation Press University Casebook Series**, 2014. p. 1158.

[51] MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e poder**: federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 10.

[52] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. *In*: HORBACH, Carlos Bastide *et al*. **Direito Constitucional, Estado de direito e democracia**: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 228.

[53] MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e poder**: federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 10.

[54] Importante é anotar que o federalismo simétrico, caracterizado pela homogeneidade na repartição de competências entre os entes federados, adotado pelo texto constitucional brasileiro, nem sempre irá se compatibilizar, na prática, com as desigualdades regionais e a necessidade de tratamento de cada uma das entidades

1.3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Para compreender a promessa de conciliação do desenvolvimento nacional com as peculiaridades sociais, econômicas e culturais regionais, é imprescindível compreender um dos problemas centrais do federalismo, que é justamente a distribuição de competências entre os entes federados e a dificuldade em estabelecer ou interpretar os limites semânticos dessas atribuições.

Em relação à competência, a doutrina costuma dividi-la segundo alguns critérios. Há desde modelos em que há a atribuição de poderes específicos a um único ente e residual aos demais, ora em caráter exclusivo, ora em caráter cooperativo. Atribuições de competências específicas a entes diferentes com algumas características cooperativas e outras exclusivas. Atribuições de competências legislativas e administrativas a entes diferentes, tanto em caráter específico como em conjunto.

Há, ainda, federações, como a brasileira, que fazem a divisão de competências em "administrativas, legislativas e tributárias". No caso da Constituição de 1988, é possível verificar competências legislativas, administrativas e tributárias a entes diferentes, ora com caráter de exclusividade, ora não, mas, em geral, com um sentido – pelo menos no âmbito normativo – de cooperação entre eles.

Dentre os diversos modelos de categorização das competências constitucionais, é possível analisar o texto brasileiro[55] a partir da divisão em competências legislativas e competências administrativas. Veja-se cada uma delas.

A competência legislativa define os assuntos que cada ente federado poderá legislar. No caso brasileiro, a competência para criar normas se divide em: (i) competência legislativa privativa da União; (ii) competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal; (iii) a competência indicada aos Municípios, no art. 30, incisos I e II, da CF; e (iv) a competência reservada ou remanescente dos Estados no art. 25, §1°, da CF, além de competências legislativas esparsas, como o art. 25, §3°, o art. 182, §1°, da CF.

---

subnacionais de maneira distinta. Sobre o tema, conferir: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Forense, 2000.

[55] É possível uma classificação das competências tendo como foco o **ente participante** em: (i) competências **privativas** à União (art. 21 e 22)[55], aos Estados (art. 25, §2° e 3°) e aos Municípios (art. 30, I); (ii) competências **residuais** aos Estados (art. 25, §1°); (iii) competências comuns atribuídas a todos os entes federados (art.23); (iv) competências **concorrentes** à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24), bem como aos Municípios (art. 30, II).

A competência legislativa privativa da União está prevista no artigo 22, do texto constitucional[56]. Nesse artigo, a Constituição atribui à União grande parte das matérias que exigem alguma disciplina ou uniformidade nacional, que revelam questões interligadas às relações internacionais ou à segurança nacional, bem como certos serviços públicos essenciais ou que possam importar em algum conflito entre os entes federados. A Constituição ainda permite que a União, por meio de lei complementar, autorize os estados a legislar sobre questões específicas de matéria de sua competência privativa.

É possível, ainda, verificar nesse artigo que a Constituição de 1988 continua destinando à União grande parte das competências legislativas possíveis a um estado, o que, desde logo, mostra que, ainda que tenha havido a tentativa de descentralização de competências legislativas pelas comissões constituintes, em verdade, a redação final do texto acabou concentrando grande parte das atribuições normativas primárias na União[57]. Note-se, aliás, que

---

[56] "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. XXX - proteção e tratamento de dados pessoais. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo." BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023. Ainda, sobre o tema: "Segundo Paulo Mohn, essa forma de delimitação da competência coloca a União em posição de força em relação aos demais entes federativos, sobretudo se for considerado que serão buscadas ações em prol da eficiência das medidas, que muitas vezes demandam uniformidade para obtenção de ganhos de economia de escala. Vale observar que a competência envolve não só a elaboração, mas também a execução de planos nacionais e regionais, o que enseja evidente interferência na economia interna dos entes federativos". MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1998. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

[57] "Em conformidade com as conclusões de Liziero, ao investigar a concepção de federalismo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o sentido é de um federalismo descentralizado e esperava-se a formação de um sistema federativo que conferisse aos Estados grande autonomia. De fato, pelo novo sistema de repartição de competências, fortemente inspirado pelas ideias de Raul Machado Horta, houve gradativa descentralização, mesmo assim a Constituição foi centralizadora (ARRETCHE, 2018, p. 380). Assim, é possível inferir se a Constituição de 1988 não poderia ter sido descentralizadora se adotasse uma configuração assimétrica em sua repartição de competências ou no estabelecimento do Senado [...]". LIZIERO, Leonam. A simetria que não é

entre os mais de cinquenta temas definidos entre as competências legislativas do Estado federal, quase trinta ficaram a cargo da União[58].

Já a competência legislativa concorrente é aquela atribuída à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, para editar normas, estando prevista no art. 24 da Constituição[59]. Segundo a doutrina, pode ser de duas formas: cumulativa e a não cumulativa[60]. A primeira ocorre quando a matéria a ser legislada está atrelada indistintamente a todos os entes federativos, sem limites prévios para o exercício da competência por cada um deles. É a dita competência concorrente cumulativa. Já a competência concorrente não cumulativa – ou genuinamente repartição de competência vertical –, diz respeito a uma divisão em dois níveis: a certo ente se atribui a competência para o estabelecimento de normas gerais; e a outro a edição de normas particulares ou específicas (art. 24 e 30, inciso II, da Constituição).

No caso brasileiro, a competência concorrente não cumulativa é norteada pelo princípio da predominância de interesses, em que compete à União as matérias de interesse

---

princípio: análise crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 396-411, 2020. p. 397.

[58] Isto é, grande parte das disposições materiais e legislativas desses artigos sinaliza uma tendência ou a forma como se desenhará o modelo federativo brasileiro, eis que, ao contrário do propalado durante os trabalhos da constituinte em relação a uma divisão mais plural entre os entes federativos, os artigos citados viabilizam uma centralização de poder. Vale dizer, até mesmo em contraposição às Constituições anteriores, em muitos casos a competência poderia ter sido delegada aos Estados ou poderia compor o rol de competências comuns, como o caso da promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, inciso XVIII) ou mesmo a execução e elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX).

[59] "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário." BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

[60] "As competências legislativas compartilhadas, normalmente denominadas como concorrentes, em sistemas federativos podem ser configuradas em dois modelos. No primeiro, o cumulativo, não há limitações previamente determinadas para que tanto o poder federal quanto os poderes estaduais exerçam suas competências. No segundo, o não cumulativo, esta concorrência legislativa se apresenta na forma de uma repartição vertical, em que se abre a mesma matéria, o poder federal, por ser o mais geral, estabelece normas gerais, enquanto os poderes estaduais complementam a legislação federal, tal qual uma expansão autorizada da matéria para atender suas particularidades locais". LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 484. Conferir, ainda: LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas**: na Constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 238.

nacional, enquanto cabe aos Estados-membros as de interesse regional. Vale dizer, compete à União legislar sobre as normas gerais e aos Estados-membros suplementar a legislação federal, na medida em que se parte do pressuposto de que há interesse nacional na edição de normas gerais e interesses regionais na edição de normas suplementares. Inexistindo a lei federal sobre normas gerais, os estados podem exercer a competência legislativa plena, nos termos do art. 24, §3º, conforme as suas peculiaridades regionais. Sobrevindo lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, naquilo que não lhe for contrário (art. 24, §4º)[61].

A competência administrativa, por sua vez, define o campo de atuação de cada um dos entes federados no âmbito de organização político-administrativa do Estado. São matérias em que a atuação ou execução de tarefas cabe somente à União – competência administrativa exclusiva da União – e assuntos cuja realização das atividades possa ser feita por todos os entes federados, incluindo os Municípios – competência administrativa comum[62].

A competência exclusiva da União está prevista no art. 21 da Constituição Federal e diz respeito a atos que não podem ser delegados aos Estados-membros ou Municípios, tampouco outros entes podem exercitar tal incumbência, no caso de omissão da União. É o caso, por exemplo, da manutenção da relação com Estados estrangeiros e organizações internacionais, de assegurar a defesa nacional; ou mesmo da manutenção de alguns serviços essenciais e da regulação de recursos minerais e nucleares.

Há também a competência comum que incumbe a todos os entes federativos[63]. No caso brasileiro, ela vem delimitada, de forma geral, no artigo 23 da Constituição, quando estabelece a competência comum da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios para executar[64] e gerenciar certas atividades ali elencadas, tais como a questão ambiental, à qual

---

[61] NAGEL, Klaus. El federalismo alemán: más cooperación o nueva asimetría? **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 118, p. 65-99, out./dez. 2002.

[62] Não se desconhece o fato de que o Município também possui matérias de competência administrativa exclusiva como, por exemplo, o disposto no art. 30, incisos III a V e VIII, da CF, bem como a competência administrativa exclusiva dos Estados como, por exemplo, art. 25, §2º da Constituição.

[63] Ao contrário dos sistemas de execução da Alemanha (mediato) e da Suíça (misto), o sistema brasileiro de execução de serviços é imediato, na medida em que cada ente federativo possui uma administração própria, com funcionários próprios, independentes uns dos outros e sem subordinação ao governo das demais unidades federativas. Eventual cooperação entre eles, no intento executivo ou de administração, poderá ocorrer por força do parágrafo único do art. 23 da Constituição e também por força do art. 241 da Constituição, que não se restringe aos temas do art. 23 da Constituição Federal.

[64] Ao contrário dos sistemas de execução da Alemanha (mediato) e da Suíça (misto), o sistema brasileiro de execução de serviços é imediato, na medida em que cada ente federativo possui uma administração própria, com funcionários próprios, independentes uns dos outros e sem subordinação ao governo das demais unidades federativas. Eventual cooperação entre eles, no intento executivo ou de administração, poderá ocorrer por força do parágrafo único do art. 23 da Constituição, assim como do disposto no art. 241 da Constituição Federal.

incumbe a todas as pessoas jurídicas – nacionais e supranacionais e a sociedade em geral – zelar por sua proteção[65].

Por fim, a competência reservada (ou remanescente) é aquela explicitada no artigo 25, §1° da Constituição, no qual se determina que competirá aos Estados-membros as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, e aos municípios os assuntos de interesse local[66], conforme prescreve o artigo 30, inciso I, também do texto constitucional, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos termos do art. 30, inciso II, da Constituição[67].

A dificuldade dessa divisão federativa certamente reside – sem pretender esgotar o tema, mas mantendo-se circunscrito ao que importará, na sequência, para a tese – sobre o que se pode compreender por normas gerais e específicas. Além disso, sobre o que se pode compreender por interesse local, regional e nacional e, essencialmente, quando se pode tomar o princípio da simetria como um bom condutor para os casos limítrofes.

1.4 DIFICULDADES SEMÂNTICAS RELACIONADAS À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Conforme prescrito anteriormente, uma das principais dificuldades da forma de estado federativa se concentra, na grande maioria das vezes, em saber distinguir os limites de atribuição constitucional de cada um dos entes. Quando se fala na determinação de competências administrativas ou executórias, essas dificuldades são, em um primeiro momento, conforme pontua Virgílio Afonso da Silva, diminutas[68] em relação à competência legislativa

---

[65] FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental. Avanços da Lei Complementar nº140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. a. 51, n. 203, jul./set. 2014. p. 03.

[66] Segundo Regina Maria Macedo Nery Ferrari: "[...] a expressão utilizada por nosso sistema jurídico para determinar a área de atuação municipal é 'interesse local', pela qual se devem entender aqueles interesses ligados de forma direta e imediata à sociedade municipal, cuja solução não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo, que não vivem os problemas locais". FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 127/128.

[67] Por meio desse dispositivo, o Município participa da competência concorrente. Sobre esse ponto, conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 672/DF**. Brasília. DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

[68] Essa não é uma posição pacífica ou mesmo isenta de críticas. Em sentido contrário, reforçando o caráter conflituoso das competências administrativas, conferir: BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 39, jul./1974, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 87/88. Ainda, falando sobre as dificuldades na seara ambiental: "Havendo competência comum para se proteger o meio ambiente, criou-se um mito de que as três esferas federativas tinham o dever de tutelar o bem protegido, sem qualquer 'benefício de ordem' entre elas. Nada mais equivocado e desarrazoado. A competência comum não significa que todos devam fazer tudo ao mesmo tempo, ao talante do intérprete. Embora exista um espaço (discricionário) de planejamento estratégico do órgão, sua atuação prioritária em fiscalização deve corresponder a sua matéria de licenciamento. Assim, somente pode haver exigência de que ele fiscalize se o órgão ambiental competente para

concorrente, na medida em que os entes se esforçaram, cada qual dentro do seu limite de atuação gerencial e orçamentário, para fazer frente aos ditames constitucionais. Eventuais problemas ou limitações de um dos entes poderão ser supridos ou complementados pela atuação de outro ente, numa forma de atuação cooperativa como ocorre, por exemplo, na organização de políticas públicas de saúde e acessibilidade.

Isso não significa dizer, entretanto, que não haja dificuldade no estabelecimento das competências administrativas, tanto executórias quanto interpretativas, na medida em que não é raro que existam problemas de omissão estatal em ações prioritárias, assim como superposição ou duplicidade de atuações em outros campos. É o que se pode perceber, ainda hoje, na dificuldade de definição de parâmetros sobre a atuação dos entes federados, especialmente em questões relacionadas à saúde[69] e à área ambiental e em outros temas que exigem a cooperação entre os entes federados[70].

No entanto, revela-se especialmente interessante à tese – dentro do âmbito da competência legislativa concorrente, ou seja, na competência constitucional para criar normas atribuída à União e aos Estados-membros – a dificuldade em delimitar o campo de atuação da União no estabelecimento das normas gerais e aos Estados, na definição de normas específicas.

---

licenciar se omitir e ele for o próximo na cadeia da competência supletiva, nos mesmos moldes do licenciamento ambiental, aplicando-se a racionalidade federativa e o princípio da subsidiariedade". BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 52, n. 208, out./dez., 2015, p. 203, 245, p. 239.

[69] Sobre esse ponto, conferir a Tese 793 do STF: "Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 793**. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793. Acesso em: 20 mar. 2024.

[70] Tal dificuldade ficou explícita no julgamento da Ação Cível Originária nº 3.121/RO. Nessa ação, a Relatora, Ministra Rosa Weber, pontuou: "11. A ausência de previsão normativa específica quanto ao grau de comprometimento de cada ente federativo no que diz com as matérias de competência comum no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a falta da regulamentação de que trata do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode implicar ônus desproporcional ao Estado de Roraima. 12. [...] 13. A solução, considerando tratar-se de litígio em que se conclui necessário um aumento do grau de participação contributiva por parte da ré, à luz inclusive do exemplo internacional e também da interpretação razoável e proporcional da cláusula da cooperação, é a divisão destes custos adicionais em metade para cada parte. Pedido acolhido em parte. V. Ação Cível Originária julgada procedente em parte para determinar à União a transferência de recursos adicionais ao Estado de Roraima em quantia correspondente à metade do vindicado pelo autor, conforme se apurar em liquidação, observados como parâmetros máximos os valores documentados nos autos, para assim suprir a metade dos custos que vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela, ou autorizar a compensação do débito". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3.121/RO**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138. Acesso em: 20 mar. 2024.

Ademais, é oportuno compreender qual o interesse prevalente atribuído à determinada legislação[71].

Em relação à primeira questão (normas gerais *versus* normas específicas), a doutrina, em especial a administrativista[72], costuma apontar uma série de critérios para a sua definição[73][74]. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, há certos espaços em que é evidente que se está diante de normas gerais; e outros em que não há dúvidas sobre a sua especificidade ou particularidade[75]. Já em outros pontos, é necessário apelar a alguns parâmetros mínimos de definição, os quais, segundo o doutrinador, permitiriam concluir que as normas gerais, em termos de legislação concorrente, seriam aquelas que:

---

[71] Assim sendo, se a União desce a pormenores ou particularidades, estará infringindo a competência estadual e, portanto, incidindo em inconstitucionalidade. Ainda completa Liziero: "[...] a legislação federal emitida pelo exercício destas competências concorrentes deve ser incompleta, de modo que necessariamente possa ser suplementada pela legislação dos Estados para atender às suas próprias particularidades. A incompletude, portanto, é requisito *sine qua non* para a constitucionalidade de uma lei emitida pela União dentro das matérias previstas no art. 24". LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 494. Ainda que falando sobre direito financeiro e tributário, tem-se as seguintes anotações pontuais: ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios: limites à norma geral – Código Tributário nacional. **Revista de Direito Público**, Editora RT, n. 10, p. 45-80, 1969.

[72] A análise também poderia ocorrer sob a vertente tributária, nesse sentido, Gilberto Bercovici: "[...] o Direito Tributário permite uma abordagem exemplificativa da definição de 'normas gerais', tendo em vista a necessidade de harmonização das leis nacionais e as esferas de competência estadual e municipal. Essa abordagem tem sido levada em conta a partir da análise da Lei Complementar 87/1996 e da Lei Complementar 116/2003, que complementaram a prescrição da competência tributária do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) – art. 155 da CF/88 e do ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) – art. 156, II CF/88. As citadas leis nacionais têm como função a uniformização da atividade dos respectivos Poderes Legislativos, permitindo a manutenção do pacto federativo e evitando-se a guerra fiscal. Contudo, vários problemas são constatados sobre o tema, que vão desde a invasão da autonomia estadual ou municipal até a guerra fiscal a partir da simples inobservância das regras legais ou constitucionais. Essas tormentosas questões podem ser analisadas a partir (i) da noção de normais gerais, (ii) das funções constitucionais da lei complementar na seara tributária e (iii) da autonomia dos entes da federação". BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-18, abr./maio 2008. p. 9.

[73] Ao que parece na doutrina, o estabelecimento de normas gerais "[...] não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais ao campo da generalidade, dos princípios básicos". RAMOS, Elival da Silva. Federação – competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, a. XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan./mar. 1986. p. 129.

[74] Ainda sobre o tema, Marçal Justen Filho, ao comentar a lei de licitações e contratos administrativos, pontua: "Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa". JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16.

[75] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616. Acesso em: 04 abr. 2023.

> Estabelecem diretrizes, que firmam princípios, que modelam apenas o suficiente para identificar a tipicidade de um instituto jurídico ou de um objeto legislado, conferindo-lhe um tratamento apenas delineador da compostura de seu regime, sem entrar em particularidades, minúcias ou especificações peculiarizadoras. Deveras, tanto é claro que a mera fixação de um perfil normativo lato responde a uma norma geral quanto é claro que qualquer especialização regulatória includente de situações particulares em princípio refoge ao caráter de norma geral[76].

Na sequência, o referido autor, diante das peculiaridades do diploma constitucional, ainda amplia a interpretação da locução para afirmar que "[...] cumpre reconhecer como incluída no campo das normas gerais a fixação, pela União, de padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o país, sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção"[77].

Em sentido semelhante, Tércio Sampaio Ferraz Júnior indica que o critério mais útil para definir os limites da competência dos entes federativos, em matéria de competência concorrente, é o teleológico, na medida em que se poderia definir as normas gerais a partir do interesse prevalecente da organização federativa. Isso porque, segundo seu entendimento, o federalismo cooperativo exige a uniformização de certos interesses como um ponto básico de uma colaboração bem estabelecida, seja "[...] porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendram conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional", constituindo-se, assim, como matéria de norma geral[78].

Ao lado de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, Diogo de Figueiredo Moreira Neto traz importante contribuição sobre o tema:

> [...] normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-Membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus

---

[76] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616. Acesso em: 04 abr. 2023.

[77] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616. Acesso em: 04 abr. 2023. Da mesma forma, Moreira Neto define normas gerais da seguinte maneira: "[...] normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos".

[78] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245-251, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v90i0p245-251. Acesso em: 13 abr. 2024.

> respectivos âmbitos políticos. [...] as normas específicas baixadas pela União juntamente com as normas gerais ou os aspectos específicos por acaso nestas contidas, não têm aplicação aos Estados-Membros, considerando-se normas particularizantes federais, dirigidas ao Governo Federal[79].

Com uma ou outra pequena diferença, a doutrina procura caminhar a partir desses parâmetros para definir o que são normas gerais e normas específicas[80]. Esse, entretanto, ainda não parece ser um caminho seguro para se trilhar, em especial diante da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[81].

Uma análise das decisões da Corte de vértice brasileira sobre o tema não permite encontrar uma rede de precedentes adequados sobre o assunto. Ora o Supremo tenta definir, assim como a doutrina, o que é norma geral e específica a partir de expressões sem muita utilidade prática, diante da sua evidente fluidez, ora tenta verificar se a lei estadual se enquadra ou não dentro dos parâmetros da lei federal.

Nesse último caso, novamente, a posição do Supremo não contribui para a formação de um entendimento judicial sobre a matéria, porque está ciente de que não há hierarquia entre lei federal e lei estadual[82], mas âmbitos de competência diferentes[83]. Dessa forma, eventual conflito entre as leis deveria ser solucionado não com prévia preferência à lei federal, mas a

---

[79] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**. v. 25, n. 100, p. 126-162, 1988.

[80] LISOWSKI, Telma Rocha. Os julgamentos acerca da constitucionalidade da "lei da pandemia" e suas contribuições ao debate sobre competências concorrentes. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**. Reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 121-165.

[81] Muito embora tenha ficado assentado no Supremo, ao menos em matéria referente a licitações e contratos administrativos que: "Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 927/RS**. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697. Acesso em: 13 abr. 2024.

[82] Em anotação pontual, esclarece Marco Marrafon: "[...] é preciso respeitar a autonomia de cada ente dentro de sua esfera de competência, uma vez que a regra geral é justamente a da inexistência de hierarquia entre os entes no pacto federativo. No caso de conflito das medidas administrativas ou contrariedade/contradição legislativa, deve prevalecer a decisão da esfera competente no uso de sua autonomia e no âmbito de sua competência. MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia, 2022, p. 94.

[83] Sobre esse ponto, conferir voto do Ministro Gilmar Mendes, na ADI 2435: "Nesses termos, entendo que a lei estadual extrapolou a sua competência supletiva e invadiu a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde, direito econômico e proteção do consumidor, estabelecendo política pública voltada à saúde, mas que vai de encontro ao planejamento e à forma de cálculo estabelecida pela União para definição do preço de medicamentos em todo o território nacional e para a formação de um equilíbrio econômico-financeiro no mercado farmacêutico. Por isso, entendo que a norma impugnada se mostra formalmente inconstitucional, uma vez que invade a competência da União para legislar sobre a matéria". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2435/RJ**. Brasília. DF. Rel. Min. Carmem Lucia. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755439598. Acesso em: 20 abr. 2024.

partir da ponderação sobre qual lei efetivamente atua dentro do seu respectivo âmbito de competência[84].

O Ministro Luiz Fux, na ADI 3059, assim pontua sobre a questão:

> O conceito de "norma geral" é essencialmente fluido, de fronteiras incertas, o que, embora não o desautorize como parâmetro legítimo para aferir a constitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais, certamente requer maiores cautelas no seu manejo. Isso porque a amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam "normas gerais" influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação. Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão "normas gerais", limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia[85].

Essas situações podem ser verificadas em diversas ações diretas de inconstitucionalidade quando, por exemplo, o Supremo afirma que na "[...] regulamentação das promoções dos policiais-militares, as quais, por sua vez, estão sob reserva de lei federal [...], o Estado-membro pode legislar sobre a matéria desde que de forma similar ao que dispuser a lei federal[86]". Em outras palavras, simplesmente afirma que uma norma ingressa no campo da regulamentação "geral" sem explicar de forma clara como alcançou tal conclusão[87].

---

[84] "Tem-se assim que o princípio da autonomia dos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) é uma derivação dos princípios fundamentais da república e da federação, estabelecendo-se um trinômio integrado de níveis federativos sem qualquer tipo de hierarquia, mas apenas de fixação de competências administrativas e legislativas. Conquanto ocupem níveis na escala constitucional federativa, estabelece a Constituição plena igualdade entre os entes federados, não se permitindo falar em supremacia de um sobre qualquer dos outros, pois todos dispõem de autonomia, e limitados aos ditames vicejados pela mesma Constituição". ALVES, A. N.; PEDRA, A. S. O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais *versus* normas específicas numa federação. *In*. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos Estados**: Uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte: Conpeg, p. 101-131, 2018. p. 107.

[85] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3059**. Rel. Min. Ayres Britto. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8398297. Acesso em: 13 abr. 2024.

[86] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 717.898**, **Santa Catarina**. Recorrente: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPREV. Recorrido: Admar dos Santos Lima e Outro(A/S). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 17 outubro 2013. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4776610. Acesso em: 20 ago. 2023.

[87] Sobre a dificuldade na compreensão entre normas gerais, a reflexão do Min. Ayres Britto: "Quanto aos Estados e ao Distrito Federal, estes, diante da eventual edição de normas federais de caráter geral (normas gerais, entenda-se), produzirão normas do tipo suplementar. Mas suplementar – atente-se – como adjetivo de significado precisamente dicionarizado: acrescer alguma coisa. Fornecer suplemento ou aditamento. Suprir, acudir, inteirar, com o objetivo de solver os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer. Acréscimos necessários de tutela aos bens jurídicos objetos das normas gerais em causa, porém somente válidos no território do Estado ou do Distrito Federal que passe a legislar por suplementação. Com o que as normas do tipo suplementar, nos termos de que estamos a tratar, mais do que fazer render os conteúdos das normas gerais, o que fazem é desatar os conteúdos de cada qual dos bens jurídico-constitucionais a proteger e defender por legislação federativamente condominial. O condomínio legislativo, bipartido em gestação de normas gerais e

É o caso da ADI 3.735 do estado do Mato Grosso do Sul. Nessa ação direta, houve a impugnação da Lei Estadual n.° 3.041/2005 que determinava a todos, pessoa física ou jurídica, que apresentassem "[...] certidão negativa de violação aos direitos do consumidor" para que pudessem contratar com a administração pública local. Naquela ocasião, entendeu o Supremo Tribunal Federal que a exigência de tal certidão estabelecia desequiparações entre os concorrentes e assim restringia o direito de participar de licitações em igualdade de condições. Ainda segundo a ementa, "[...] ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local"[88].

O que se percebe no relatório é que, em que pese discorra sobre a dificuldade em estabelecer o que se pode compreender por normas gerais e normas específicas, não há, em momento algum, uma definição sobre o tema[89]. Embora o ponto fulcral do voto acabe por afastar a aplicação da lei por entender que não haveria nenhuma peculiaridade local que

---

aporte de normas complementares, a atuar como fórmula de eficácia plena da tutela de cada qual das matérias entregues à competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. É dizer: plenitude normativa a se obter, não pela produção de normas gerais em si mesmas, não pela edição de normas suplementares também em si próprias consideradas, mas pela elaboração conjugada das normas gerais e das normas suplementares. Sendo que as vertentes protetivas e de defesa de uma e de outra categoria de normas é facilmente explicável: a Constituição Federal somente fala de consumidor, saúde e meio ambiente para tutelá-los ou promovê-los. Leis exclusivamente favorecedoras de bens jurídicos que portam consigo o timbre da fundamentalidade. (ADI 3.357/RS, Relator o Ministro Ayres Brito, DJE 28.11.2012). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.357, Rio Grande do Sul**. Reqte: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Reqdo: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 30 novembro 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749040549. Acesso em: 19 nov. 2023.

[88] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Teori Zavasck. Brasília, DF, 08 setembro 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259250. Acesso em: 29 jun. 2023.

[89] "Trata-se de questão que não é nem de longe tão singela como poderia parecer. A primeira grande dificuldade inerente a ela está no fato de que o conceito de 'normas gerais' é indeterminado por natureza, o que já inviabiliza qualquer proposta de identificação apodítica dos temas subsumíveis na sua definição e daqueles que seriam periféricos, e, assim, admitiriam cuidado legislativo particularizado. A noção do que é verdadeiramente geral somente pode ser extraída a partir de um modelo posto em concreto, mas nunca de forma abstrata. A segunda complexidade hermenêutica ínsita ao processo de verificação da validade de leis diante do parâmetro de 'normas gerais' está no fato de que, no mais das vezes, não há contraste direto entre as referências normativas objeto de exame, o que facilitaria muito o controle jurisdicional das disposições locais, que poderia ser feito pelas instâncias ordinárias. O mais comum é que a lei presumidamente 'não geral' acrescente uma nova previsão normativa dentro do contexto da legislação tida como geral. Este acréscimo, contudo, pode induzir ao descrédito do sistema instituído pelas normas gerais, desfigurando suas premissas, hipótese em que se terá um caso de incompatibilidade oblíqua, que poderá resultar na invalidade formal da lei especial. Em geral, são estas sutilezas que acabam criando um interesse objetivo na submissão direta deste tipo de questão à jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Teori Zavasck. Brasília, DF, 08 setembro 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259250. Acesso em: 29 jun. 2023.

justificasse a norma, o voto não faz nenhuma remissão à necessidade de ponderação de outros valores caros ao federalismo – e os princípios atinentes a ele –, bem como não indica, afinal, qual foi a compreensão que se adotou por normas gerais.

Note-se, inclusive, que Celso Antonio Bandeira de Mello, ao tratar sobre o tema, expressamente frisa que "[...] acima daquele piso [...] Estados e Distrito Federal legislariam livremente sobre as matérias da legislação concorrente. Isto é, poderiam neste campo sempre estabelecer exigências defensivas do interesse público, ainda mais enérgicas, mais intensas ou mais extensas do que as fixadas pela União, o que não poderiam seria rebaixá-las porque, aí sim, estariam contrariando normas gerais"[90].

Ao que parece é exatamente esse o sentido da legislação indicada ao estabelecer, além daquele parâmetro ou piso mínimo estipulado pela legislação federal, regras mais fortes de proteção ao interesse público[91]. Ao contrário de ofender o princípio da igualdade entre os litigantes – argumento de base utilizado no voto –, estaria impondo a todos os litigantes que atendessem de forma mais proeminente à norma de proteção aos direitos dos consumidores, a qual é matéria de competência dos Estados-membros[92].

É bom que se diga, também, que há situações limites, nas quais não é possível definir de antemão qual a competência prevalente ou mesmo esperar que haja previamente uma definição do tema pelo Supremo. São aquelas situações as quais Virgílio Afonso da Silva denominada de "incerteza formal", em que parece difícil encontrar um critério que seja aplicável a toda e qualquer situação para se definir o que é geral e o que é específico ou suplementar[93].

Essa situação se mantém mesmo quando não há uma definição clara sobre qual a norma prevalente, como no caso da ADI 5.356. Nessa ação, os julgadores debateram qual seria

---

[90] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 549-560.

[91] Sobre esse tema, a anotação pontual de Paola Lima: "Será que a realidade econômica da União é a mesma do Estado de São Paulo ou do Estado do Acre? Será que os critérios para a fixação dos valores para a dispensa de licitação para a escolha das modalidades de licitação, convite, tomada de preços e concorrência devem ser os mesmos em todo o território nacional? Em que medida a fixação de patamares diversos dos definidos para a União, ou exigências específicas para a habilitação ou fixação de novas hipóteses de dispensa de licitação por parte dos Estados-Membros podem ser vistos como ofensa à competência da União, por se tratarem de regra geral de licitação? Esse entendimento estrangula e fere de morte as peculiaridades locais". LIMA, Paola Aires Corrêa. O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. *In*. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 89.

[92] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 50.

[93] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 353.

a matéria ou interesse prevalente na norma impugnada – telecomunicação ou direito penitenciário e segurança pública –, tendo sido vencidos os Ministros Edson Fachin (relator) e Roberto Barroso e Rosa Weber.

No caso em questão, o estado do Mato Grosso do Sul editou norma obrigando as empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais. Os Ministros, na ocasião, debateram sobre a possível solução normativa desses "espaços de indeterminação", isto é, quando uma mesma norma possui natureza híbrida, na medida em que tutela mais de uma matéria, quais seriam os critérios para saber qual a norma prevalente e, assim, qual seria o ente com capacidade para legislar sobre o tema.

Sobre esse ponto, o voto do Min. Edson Fachin é assertivo ao afirmar: "[...] a dúvida reside em saber se o âmbito de abrangência da competência dos Estados para instituir normas sobre esses temas invade sobejamente a competência da União. As soluções que decorrem da interpretação dada pelo Requerente e pelas decisões anteriores desta Corte sobre o tema, com a devida vênia, parecem não ser suficientes para esse exame"[94]. Conforme o Ministro, "[...] ocorre, no entanto, como já se aludiu aqui, que há espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes. Em situações como essa, a regra de circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas, pois é preciso, ainda, eleger, entre os entes envolvidos, qual circunscrição prevalecerá"[95].

Nesse julgamento, os Ministros, por maioria, para além do princípio informador da predominância de interesses[96], entenderam pela aplicação do princípio da subsidiariedade (com

---

[94] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265475. Acesso em: 21 jun. 2023.

[95] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265475. Acesso em: 21 jun. 2023.

[96] "O princípio da predominância de interesses deve ser aplicado à luz das normas constitucionais. É válido o argumento de que a Constituição antecipa critérios de interesse predominante ao regular as competências. Todavia, deve ser repelido o uso retórico desse princípio para deslocar competências quando não se concorda com as decisões tomadas pelos agentes políticos de determinado ente, com as quais o órgão judicante não concorda. Seu uso deve ter como parâmetro o respeito às decisões políticas". MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 94.

os dois critérios de inserção: *presumption against pre-emption*[97] e *clear statement rule*), e concluíram, ainda que com fundamentos diversos, pela incompatibilidade da norma com o texto constitucional. Afirmaram que: "[...] descabe ao Estado editar lei voltada a obrigar as empresas concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais da unidade da Federação"[98]. Nesse cenário, uma análise atenta dos votos proferidos e da discussão travada durante o julgamento dá conta da dificuldade de se chegar a uma conclusão sobre qual seria a natureza prevalente da norma ou mesmo qual seria a melhor solução para os casos em que há uma dificuldade intrínseca em se estabelecer qual o caráter prevalente da norma.

Outro exemplo dessa dificuldade fica claro na ADI 750/RJ[99], em que o relator ponderou se haveria uma predominância de interesse federal ou estadual. No caso em questão, o estado do Rio de Janeiro editou a Lei n.º 1.939/2009, a qual determinou a obrigatoriedade de

---

[97] "Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação (*presumption against preemption*). Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro: "O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos se projetem na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade" (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 35, p. 13-52, 1995. p. 28-29). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265475. Acesso em: 21 jun. 2023.

[98] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13265475. Acesso em: 21 jun. 2023,

[99] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 750, Rio de Janeiro**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 03 agosto 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474950. Acesso em: 31 jun. 2023.

uma série de informações nas embalagens dos produtos alimentícios comercializados no estado. A alegação (a favor da inconstitucionalidade) é de que não haveria uma justificativa plausível que autorizasse restrições às embalagens comercializadas, o que imporia uma clara limitação ao mercado interestadual de produtos e, assim, uma ofensa à competência privativa da União de legislar sobre o mercado interestadual (art. 22, inciso VIII, da Constituição).

Por outro lado, defendia-se que o fim pretendido pela norma seria proteger os direitos dos consumidores, os quais passariam a receber as informações nutricionais e técnicas dos produtos de forma mais adequada, bem como que tal pretensão se amoldaria à competência legislativa suplementar ("produção e consumo") prevista no art. 25 do diploma constitucional.

O caso em questão, após gerar efetivo debate, levou a maioria dos Ministros a acompanhar o relator (procedência parcial do pedido), vencidos em parte os Ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que julgavam a ação totalmente procedente; e os Ministros Edson Fachin, Celso de Mello e Carmem Lúcia, que a julgavam integralmente improcedente. Pelo debate e pelos votos indicados, é possível perceber que, em que pese tenha vencido a tese de que a norma imputa limitações que podem dificultar o mercado interestadual, há clara dificuldade dos ministros em encontrar um consenso sobre qual é a matéria de predominância legislativa em questão ou mesmo à qual fim primário a norma se destina.

Nos votos, ainda é possível encontrar argumentos claramente favoráveis à predominância federal, como no caso do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes, ao afirmar: "[...] parece-me evidente não haver justificativa plausível que autorize restrições às embalagens de alimentos comercializados no Estado do Rio de Janeiro. Há clara predominância de interesse federal a evitar limitações que possam dificultar o mercado interestadual". E outros em sentido exatamente inverso, como no caso do Min. Luiz Edson Fachin, ao dispor que: "[...] a legislação estadual, ao estabelecer exigências para a rotulagem de produtos e determinar que sejam retirados de circulação, sob pena de apreensão, os produtos em desconformidade com as exigências que impõe, está atuando na esfera legislativa concorrente (art. 24, V, CF/88) e, não, na esfera legislativa privativa da União (art. 22, VIII, CF/88), pois a regulação tem nítido caráter de regulação protetiva do consumidor, não sendo, diretamente, relacionada à conformação de regras para o comércio interestadual"[100].

---

[100] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 750, Rio de Janeiro**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 03 agosto 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474950. Acesso em: 31 jun. 2023.

Virgílio Afonso da Silva indica que – e é o que se propõe neste trabalho também – talvez o caminho mais seguro para resolver essa dificuldade hermenêutica seja, em verdade, não procurar de antemão, em especial em casos limítrofes, estabelecer um conceito fechado de normas gerais e específicas[101] [102]. Ainda que a ausência de definição prévia possa gerar, inicialmente, alguma insegurança jurídica, essa acaba por se diluir no decorrer do tempo quanto maior for a rede de casos decididos[103].

Além disso, a interpretação a ser dada à norma nesses casos deve vir acompanhada da devida fundamentação, em especial com a indicação de quais foram os princípios aplicáveis ao caso. A jurisprudência do Supremo, nas matérias que envolvem a fiscalização de constitucionalidade e que estão emaranhadas ao tema do federalismo, em especial em matéria de competência concorrente, normalmente indica a conjugação do princípio da subsidiariedade, da proporcionalidade, da lealdade cooperativa e da simetria como etapa hermenêutica importante para se analisar o espectro de competência de cada um dos entes.

Nesses termos, em cada caso concreto, é preciso ponderar as peculiaridades normativas, regionais e até mesmo culturais necessárias à manutenção ou não da norma como válida no ordenamento jurídico. Cria-se, dessa forma, a partir do conteúdo que a Corte normalmente atribui aos princípios anteriormente enumerados, uma segurança mínima em relação à forma pela qual a jurisdição se comportará diante dessas demandas sem, por outro lado, cerrar a discussão sobre conceitos que precisam de outros elementos para a sua definição ou mesmo que podem variar a partir de flutuações históricas e sociais de uma dada comunidade.

1.5 NORMAS DA SUBSIDIARIEDADE E DA LEALDADE COOPERATIVA

---

[101] Um outro caminho possível, o qual, entretanto, demandaria uma reconstrução do próprio texto constitucional, foi aquele perpetrado no sistema alemão com a dita "reforma federativa" ou "mãe de todas as reformas", em que foi abolida a competência legislativa de quadro (no âmbito da competência concorrente). As competências de quadro foram inseridas no ordenamento constitucional germânico pela Constituição de Weimar, de 1919, e definiam a competência federal para promulgar leis que estabelecessem linhas normativas essenciais (normas gerais) relativas à determinada matéria. Incumbiria aos Estados, por sua vez, preencher as lacunas, de acordo com suas peculiaridades e exigências. A reforma, como dito, aboliu a competência legislativa de quadro, porque na prática esse instituto levou a uma crise da federação alemã, que tomou fortes rumos centralizadores, numa tendência unitarista causada pela constante usurpação por parte da União de competências legislativas estaduais. A cláusula de necessidade (antes de 1994) e a cláusula de imprescindibilidade (introduzida em 1994) não deram conta de conter os excessos federais. Por isso, com a reforma de 2006, foram criadas três modalidades de competências legislativas concorrentes: as competências básicas, as competências necessárias e as competências de divergência. HORBACH, Beatriz. A competência legislativa concorrente de divergência no Direito alemão. **Revista de Informação legislativa**. Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012.

[102] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 369.

[103] SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 370.

A repartição de competências no Estado Federal busca, conforme explicitado, compatibilizar interesses e otimizar os fundamentos e objetivos da República. Essa divisão, entretanto, nem sempre ocorre de forma harmônica, devido a que, especialmente no âmbito das competências legislativas concorrentes, é muito frequente que uma mesma lei apresente problemas complexos ou mesmo regule mais de uma matéria[104].

Nesses casos, é comum que o julgador se veja diante de uma situação intrincada precisando se valer de cânones interpretativos que possam auxiliá-lo a encontrar um caminho adequado à decisão, ou melhor, um caminho que não se restrinja apenas a perquirir qual o interesse prevalente no caso em julgamento.

Durante muitos anos, o princípio da prevalência de interesses foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal e, como consequência, também pelos Tribunais de Justiça, como fio condutor para os casos de conflito de competência legislativa. Não era incomum, no entanto, que esse princípio acabasse redundando, no Supremo Tribunal Federal, na prevalência dos interesses da União em detrimento dos Estados-membros[105]. De qualquer forma, diz respeito a uma importante ferramenta hermenêutica na solução dos impasses entre os entes federados, mas que se mostrava, entretanto, insuficiente para dar conta da complexidade dos interesses envolvidos na demanda.

Nessa linha, esclarece pontualmente o Min. Edson Fachin: "[...] em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica

---

[104] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.901, São Paulo**. Reqte: TELCOMP – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 4 maio 2020. p. 10. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752917640. Acesso em: 19 nov. 2022.

[105] Ainda que a crítica tenha sido realizada durante o período da pandemia, a reflexão proposta permanece atual: "Então, se, antes da pandemia, o entendimento descentralizador era minoritário, durante a pandemia podemos dizer que se tornou o entendimento predominante na Corte. Porém, uma análise jurídica não permite que afastemos a crítica de que, mesmo havendo motivos para a alteração no modo sobre como se vinha decidindo conflitos federativos, é preciso fundamentar essa virada jurisprudencial. Ainda que a proposta de recompreensão do federalismo do ministro Fachin tenha ganhado mais atenção na atuação colegiada do Tribunal, não podemos dizer que houve uma efetiva releitura da repartição de competências. Isso porque o nebuloso princípio da predominância dos interesses continuou sendo utilizado como máxima na resolução desses conflitos, ainda que alguns ministros tenham se esforçado para lhe dar maior concretude. [...] Portanto, a despeito de este artigo ter se destinado a analisar a atuação do STF em relação aos conflitos federativos durante a pandemia de covid-19, ele está longe de encerrar a discussão sobre o tema. Há dois motivos para isso: o primeiro e mais óbvio é que a pandemia ainda não acabou; então, o 'durante a pandemia' contido no título é um durante ainda inacabado. Podemos e devemos esperar surpresas por parte do STF. O segundo motivo, menos óbvio, sintetiza-se na ideia dos pêndulos do federalismo: movimentos de centralização e descentralização são intrínsecos ao Estado federal brasileiro. A predominância de um sobre o outro varia de acordo com a Constituição vigente e o contexto político". GODOY, Miguel Gualano; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19, e. 2311, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89120. Acesso em: 23 abr. 2024.

da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas"[106]. A prevalência de interesses, embora possa ser um importante guia na solução do impasse legislativo, em muitos casos se apresenta como um instrumento insuficiente para dar conta da multidisciplinaridade da questão. Assim, sem excluir esse princípio, a doutrina acrescenta outras balizas interpretativas com vistas a auxiliar o intérprete na busca do ente competente para legislar sobre um tema plúrimo. Duas delas se destacam: o princípio da subsidiariedade e o princípio da lealdade federativa.

O princípio da subsidiariedade "[...] afirma que devem ser privilegiados os níveis inferiores de competência para o exercício de competências políticas e administrativas, atribuindo-a ao ente superior apenas quando os entes locais não sejam capazes de dar tratamento adequado à questão por sua própria iniciativa"[107]. Trata-se de princípio implícito na Constituição brasileira, segundo o qual os entes menores devem preferir aos maiores, em todas as atividades que eles possam executar satisfatoriamente, só abdicando aos maiores quando estes apresentem reais vantagens de atuação[108].

É algo que a doutrina norte-americana vem desenvolvendo a partir de duas cláusulas[109], a da "presunção a favor da competência dos entes menores da federação" (*presumption against preemption*) e a da "regra de declaração clara" (*clear statement rule*). Embora, em verdade, tais cláusulas devam ser entendidas pontualmente no sistema brasileiro, eis que nos Estados Unidos não existe a competência concorrente em si, na medida em que lá a União possui competências expressas e os estados mantêm a competência dita reservada.

---

[106] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.901, São Paulo**. Reqte: TELCOMP – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 4 maio 2020. p. 10. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752917640. Acesso em: 19 nov. 2022.

[107] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 38.

[108] Sobre esse tema, a lição de Guilherme Massaú: "[...] portanto, existe a obrigação de não ingerência dimensão negativa) do ente central (união) sobre o ente periférico (município ou estado) quando este garantir, por si só e de forma eficaz, a realização de seu próprio interesse. Porém, quando o ente periférico não tiver condições de satisfazer eficazmente seus interesses, suas necessidades e suas carências, o ente central deve auxiliá-lo (dimensão positiva). Nessa razão, o ente central é subsidiário ao ente periférico, somente agindo – impelido pelo bem comum – quando o periférico não puder atuar de forma eficiente". MASSAÚ, Guilherme Camargo. A subsidiariedade como princípio densificador da efetivação dos direitos sociais prestacionais no estado federal brasileiro: o caso do município de Pelotas. São Paulo. **Revista de Direito Sanitário**. v. 21, e-0014, 2021. p. 10.

[109] Importante apenas é esclarecer que, no sistema norte-americano, não existe competência concorrente. Sendo assim, essas regras são aplicadas num sistema em que a União tem competências expressas e os Estados possuem competências reservadas. Respeitada essa pecularidade, deve-se refletir com cuidado sobre a aplicação dessas duas cláusulas no sistema brasileiro.

Em relação à primeira cláusula, a Suprema Corte Norte-americana, ainda que se discuta sobre a sua real incidência nos julgamentos, aplica a presunção contra a preempção "[...] em todos os casos de preempção e, particularmente, naqueles em que o Congresso legislou [...] em um campo tradicionalmente ocupado pelos estados, já que partimos do pressuposto de que os poderes policiais históricos dos estados não deveriam ser substituídos pela Lei Federal, a menos que esse fosse o propósito claro e manifesto do Congresso" (tradução nossa)[110].

Em outras palavras, diz respeito ao fato de que, quando haja uma dúvida séria e razoável sobre a competência legislativa de uma norma que abrange mais de uma matéria, deverá o julgador acolher a interpretação que não bloqueie a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Trata-se, portanto, de compreender que o federalismo não é apenas uma mera repartição de competências dentro de espaços territoriais delimitados, mas de um "[...] instrumento de descentralização política que visa a realizar direitos fundamentais", de modo que os entes federativos subnacionais também podem, diante da proximidade com a realidade local e regional, contribuir para a efetividade de tais direitos[111].

Ao lado dessa cláusula, a regra da "declaração clara" determina que deve ser expressa na lei do ente central a exclusão da competência dos entes locais, não sendo suficiente, para tanto, a mera edição de lei federal. Diz respeito, portanto, a uma presunção de que gozam os entes menores para exercer plenamente a sua autonomia legislativa, nos seus respectivos âmbitos de atuação, quando não houver regra federal explícita excluindo tal exercício normativo[112].

A segunda baliza é a lealdade federativa (*Bundestreue*) ou também denominada de princípio da conduta federativa amistosa[113], que diz respeito a um dever de conduta, tanto dos estados em relação à União, quanto o inverso, no sentido de que ambos procurem um entendimento mútuo na execução de suas tarefas, cooperando para a construção de um interesse

---

[110] Texto original: "In all pre-emption cases, and particularly in those in which Congress has 'legislated . . . in a field which the States have traditionally occupied,' we 'start with the assumption that the historic police powers of the States were not to be superseded by the Federal Act unless that was the clear and manifest purpose of Congress'". New evidence on the presumption against preemption: An Empirical Study of Congressional Responses to Supreme Court Preemption Decisions". **Harvard Law Review**, v. 120, nº 6, 2007, p. 1604-26, 2007. p. 1607. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40042625. Acesso em: 11 ago. 2023.

[111] New evidence on the presumption against preemption: An Empirical Study of Congressional Responses to Supreme Court Preemption Decisions". **Harvard Law Review**, v. 120, nº 6, 2007, p. 1604–26, 2007. p. 1607. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40042625. Acesso em: 11 ago. 2023.

[112] New evidence on the presumption against preemption: An Empirical Study of Congressional Responses to Supreme Court Preemption Decisions". **Harvard Law Review**, v. 120, nº 6, 2007, p. 1604–26, 2007. p. 1607. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40042625. Acesso em: 11 ago. 2023.

[113] Sobre a crise do princípio da fidelidade federal e do princípio da subsidiariedade no sistema alemão, conferir: HORBACH, Beatriz Bastide. A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012, p. 172.

comum e procedendo com lealdade nas suas relações recíprocas. É um princípio implícito que, ao lado de outros, atua na correção das idiossincrasias federativas e tem por intuito proteger e fortalecer o pacto federativo.

Assim, conforme pontuou o Min. Gilmar Mendes, na ADI 5.166, "[...] o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e o do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a Federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração"[114].

1.6 PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A INTERPRETAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Além das balizas mencionadas, especificamente sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal em matéria de federação, importa adentrar nessa "zona de penumbra" entre o que é geral e específico. Além disso, é importante discutir quando se está ou não diante de uma norma de caráter prevalente estadual ou federal, por meio do princípio da simetria.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 4298, o princípio ou regra da simetria "[...] é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-Membros a observância dos princípios da Constituição da República"[115].

Em obra de referência sobre o tema[116], Marcelo Labanca afirma que o princípio da simetria é utilizado pela Corte Federal em duas hipóteses principais[117]. A primeira delas é como

---

[114] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.166, São Paulo**. Reqte: Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS. Reqdo: Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 04 novembro 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754432625. Acesso em: 12 ago. 2023; ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana**. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986. p. 247.

[115] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.298, Tocantins**. Reqte: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Reqdo: Governador do Estado do Tocantins, Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 31 agosto 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753886749. Acesso em: 08 jun. 2023.

[116] HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

[117] LABANCA, Marcelo Corrêa de Araújo. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4141. Acesso em: 08 jun. 2023.

princípio de interpretação jurídica. Segundo ele, o Supremo tem utilizado esse princípio realizando uma comparação entre os modelos de organização federal e estadual para, a partir de então, verificar uma equalização entre os sistemas e decidir sobre os limites da autonomia estadual. Faz, na verdade, a localização dos princípios extensíveis (aquelas normas previstas na Constituição Federal aplicáveis à União e que, em tese, podem ser estendidas pela interpretação a outras esferas de governo) para saber identificar, respeitada a separação de poderes, a necessidade ou não de reprodução de uma norma constitucional. Acaba, assim, sendo um princípio de hermenêutica interpretativo mais do que um princípio jurídico normativo de direito constitucional.

Já em um segundo sentido, o princípio da simetria é utilizado como "princípio de direito positivo", ou, nas palavras do autor, "como verdadeira norma". Nesses termos, a utilização do princípio com esse caráter ocorre sem muita explicação ou fundamentação, em que o pretório Excelso simplesmente "[...] indica que uma norma constitucional é inconstitucional por ferir o princípio da simetria". Trata-se de um uso normalmente de cunho político, que, segundo a jurisprudência, acaba por reforçar a centralização normativa da Federação.

Nesse sentido, é possível compreender o voto proferido pela Min. Carmem Lúcia quando, ao decidir sobre a ADI 3.077, expôs que o art. 75 da Constituição Federal determina que as normas constitucionais que regulamentam o Tribunal de Contas da União devem ser aplicadas aos Tribunais de Contas dos estados e municípios. Assim, que "[...] a norma local não poderia excepcionar o que a Constituição da República não excepcionou, indo de encontro ao princípio da simetria expressamente previsto no art. 75 [...]". Sem adentrar no acerto ou não da decisão, a norma em questão parece estar muito mais próxima de uma norma de organização tendente à uniformização do que propriamente um princípio constitutivo ou informador do Estado.

Na mesma linha, está a ADI 3564[118], relatada pelo Min. Luiz Fux, em que se pleiteava a inconstitucionalidade da Lei paranaense n. 109/2005. Segundo o entendimento do Supremo, compete ao Chefe do Executivo estadual propor originariamente projetos de lei que visem à criação, estruturação e a atribuições de secretarias e órgãos da administração pública (art. 61,

---

[118] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.564, Paraná**. Reqte: Governador do Estado do Paraná. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 13 agosto 2014. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6671547. Acesso em: 10 fev. 2023. Importante registrar que outros argumentos foram lançados na discussão como, por exemplo, eventual disciplina sobre processo, o que seria de competência exclusiva da União.

§1°, inciso II, "e" c/c art. 84, inciso II e VI, da Constituição). Considerando que a lei não respeitou tal parâmetro, no caso, ao não seguir a regra aplicável ao âmbito federal, criando obrigação funcional aos servidores da procuradoria estadual, padeceu, segundo entendimento da Corte, de evidente inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

O que se percebe do voto do relator, acompanhado pelos demais ministros, é que simplesmente não se questionou sobre a utilização do princípio da "simetria" como fundamento basilar do voto. Aliás, sequer se esclareceu, nesse caso, qual seria a compreensão ou o alcance do princípio, quando, em verdade, uma leitura atenta da própria Constituição do estado do Paraná seria, por si só, suficiente para levar a lei complementar ao campo da inconstitucionalidade.

Segundo o art. 66, inciso II e IV, da Constituição paranaense, ressalvado o disposto na própria Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Ademais, as que versam sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

Portanto, independentemente da aplicação do princípio da simetria – tenha ele o conteúdo que tiver no caso em análise – sua aplicação parece, em uma primeira análise, despicienda, na medida em que há regra expressa na Constituição Estadual tratando sobre o tema. Outrossim, mesmo que não houvesse regra expressa, é importante questionar qual seria o conteúdo desse princípio e quais seriam os limites de sua aplicação, até mesmo porque não parece haver alguma norma na Constituição Federal que obrigue os estados a seguir rigorosamente todas as regras[119] de organização existentes para as instituições federais[120].

Aliás, se tal regra fosse presente na Constituição Federal, não faria qualquer sentido permitir que os estados, mediante o exercício do poder constituinte derivado decorrente, criassem os seus próprios textos constitutivos. Seguir nessa toada[121] apenas enfraquece a noção

---

[119] Embora nem sempre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal possa confirmar tal afirmação. Sobre o tema, conferir: FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**. Brasília, v. 40, n. 2, p. 121, jul./dez, 2015; AMARAL JUNIOR, José Levi Mello. Federalismo e repartição de competências: a afirmação das autonomias locais e a superação do princípio da simetria. **Revista da Faculdade de Direito,** Universidade de São Paulo**,** v. 117, jan./dez., 2022, p. 117-158.

[120] A função primordial do princípio da simetria é a de funcionar como instrumento de conservação do pacto federativo. Segundo Cibele Dias, "[...] as normas da Constituição Federal, que devem ser absorvidas obrigatoriamente nas esferas estaduais e municipais, por força da simetria, são chamadas 'normas centrais'. A marca distintiva das normas centrais é a de incidir nas esferas regionais e locais, independentemente de transcrição literal". DIAS, Cibele Fernandes. **Direito Público:** casos selecionados. Curitiba: Juruá, 2019, p. 33-34.

[121] "As poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas pela Constituição Federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo". SOUZA, Celine. Federalismo, desenho

de federalismo, ao refutar uma das suas bases que é justamente permitir a auto-organização dos Estados-membros[122].

O entendimento esboçado pelo Supremo, respeitados diversos votos divergentes, em especial aqueles indicados pelo Ministro Edson Fachin, reforça a centralidade normativa na União, acirrando ainda mais a dependência dos Estados-membros na União[123]. Vale dizer que, no modelo federativo do Brasil, há uma clara tendência de sobreposição da competência federal, em detrimento da competência regional e local, muito em razão de a arquitetura normativa da Constituição beneficiar com maior vigor o ente federal, bem como diante da interpretação dada pela Suprema Corte aos casos em que a lei tangencia mais de uma matéria.

Mesmo havendo uma série de balizas interpretativas, conforme antes mencionado, nas quais se deveria dar prioridade às iniciativas legislativas dos Estados-membros e dos municípios, valorizando as legislações editadas pelos entes subnacionais, na prática, ainda se percebe uma clara tendência interpretativa centralizadora por parte do Supremo Tribunal Federal[124]. Isso não apenas restringe a possibilidade de desenvolvimento de políticas públicas mais adequadas às peculiaridades locais e regionais, como limita o desenvolvimento desses

---

constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 24, p. 105-122, 2005. p. 111.

[122] "Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-Membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete [...]. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.298**, Tocantins. Reqte: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Reqdo: Governador do Estado do Tocantins, Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 31 agosto 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753886749. Acesso em: 08 jun. 2023.

[123] Algo denominado por Marco Marrafon de "soluços federativos descentralizadores". Nas palavras do autor: "[...] já nos últimos 10 anos, houve o que poderia ser chamado de 'soluços federativos descentralizadores', o que ocorreu, por exemplo, na ADI 4060-SC, de Relatoria do Min. Luiz Fux, na qual se reconheceu, em matéria de educação, a competência concorrente e a necessidade de prestigiar a legislação subnacional quando se mostrasse apta a contribuir para a melhoria do ensino". MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia: reflexões a partir da jurisprudência do STF**. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 86.

[124] Segundo Gilberto Bercovivi: "A jurisprudência selecionada e analisada do STF, apresentada basicamente em sede de controle abstrato, alocando o STF como o guardião da federação e árbitro do conflito federativo (ADIn 2.396-9/MS; ADIn 1.893 RJ; ADIn 3.098; ADIn 3.322 MC/DF; ADIn 2.656-9; ADIn 3.444/RS; ADIn 2.432/RN; ADIn 3.254/ES; ADIn 3.186/DF; ADIn 2.796/DF; ADIn 1.704/MT; ADIn 2.101/MS; ADIn 474/RJ; ADIn 3.135/PA; ADIn 2.796-4/DF; ADIn 2.847; ADIn 2.847/DF; ADIn 3.259/PA; ADIn 2.996/SC; ADIn 3.608) demonstra uma inclinação pelo afastamento da legislação estadual praticada em diversos estados, sob o argumento da pertença competencial à União". BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-18, abr./maio 2008, p. 6.

espaços como verdadeiros "[...] laboratórios democrático-institucionais de soluções possivelmente servíveis aos problemas nacionais"[125].

A estabilidade das instituições e dos acordos construídos em sociedade, muitas vezes, demanda discussão, consenso, reconstrução e até mesmo tempo de amadurecimento e aceitação. Ao permitir que os Estados-membros possam procurar soluções normativas próprias aos seus problemas, respeitando as suas especificidades culturais e históricas, dá-se um importante passo na edificação dos direitos fundamentais[126], os quais, pela sua própria natureza aberta, se amoldam ou são mais bem compreendidos quanto mais perto se está daqueles que os exercitam.

Não se está a dizer que a compreensão ampla ou mesmo que um delineamento uniforme de certas matérias não é útil e até mesmo desejável numa federação de grandes dimensões como a brasileira. Apenas se viabiliza, mediante o respeito às legislações subnacionais, um importante experimento ou teste democrático, o que redundará, a longo prazo, não necessariamente em um acordo ou num consenso sobre temas relevantes, mas que as decisões porventura provenientes desses desacordos possam ter sido debatidas por todas as instituições de poder e, em especial, pelo povo[127] [128].

---

[125] ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 66. Ainda sobre o tema, o voto do Ministro Luiz Fux no RE 1188352: "No entanto, a imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (*laboratory of democracy*). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas". Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749417436. Acesso em: 14 abr. 2024.

[126] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. Ainda: SARLET, Ingo Wolfganf. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, a. 1, v. 1, n. 1, abr. 2001.

[127] "Esse processo de interpretação e aplicação da Constituição nunca foi e nunca será tranquilo. Ao contrário, é e sempre será cheio de conflitos. Quando esses conflitos sobre os significados das normas constitucionais envolvem desacordos morais, ou seja, possuem em sua base uma colisão entre direitos moralmente justificados, eles só podem ser resolvidos por meio de um processo de interpretação e aplicação da Constituição que inclua obrigatoriamente o povo como partícipe da tarefa; tarefa essa que deve ser dividida entre o povo, os poderes e as instituições da sociedade". GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 262. Também nesse sentido: "Als solche ist sie nicht nur einmalig, im Akt der Verfassunggebung, sondern fortdauernd existent. Von ihr geht das in der Zeit fortwährende und sich erneuernde seinsmäßige Getragensein der Grundentscheidungen der Verfassung (oder deren Erosion) aus; die normative Kraft der Verfassung hängt davon ab. Der abgrenzende Sinn der Defini- tion, der zugleich die Beziehung zur Volkssouveränität zum Aus- druck bringt, liegt in folgendem: Nicht mehr eine göttliche Welt- und Naturordnung bestimmt den Grund und vorgegebenen Zu- sammenhang der politisch-sozialen Ordnung, statt dessen wird dem Volk als einem menschlichen Subjekt die volle Verfügungs- macht über die Gestaltung der politisch-sozialen Ordnung zuer- kannt. Ibm kommt es zu, den Grundcharakter der politischen Ordnung des Zusammenlebens festzulegen". BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Demokratie als Verfassungsprinzip. *In*: STAAT, Verfassung. **Demokratie**: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. 2. ed, Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 1992. p. 293-295.

[128] Segundo Paulo José Leite Farias: "[...] a função do federalismo mudou historicamente. Se, antes, serviu para assegurar as autonomias regionais, ou como forma mais eficiente de descentralização administrativa, hoje assume

Como pontua Cibele Fernandes Dias: "[...] se precisamos admitir a importância da simetria como garantia de uniformidade em temas centrais, precisamos também entender que o seu excesso escamoteia a própria existência da federação, que reclama o exercício de criatividade institucional pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e não simplesmente a reprodução de um modelo institucional". Afinal, como segue a autora, "[...] uma interpretação pesada da simetria pode levar à asfixia do princípio federativo e a uma realidade de um Estado Unitário disfarçado de Estado Federal"[129].

1.7 PODER CONSTITUINTE DECORRENTE

1.7.1 Considerações iniciais

Uma característica do federalismo brasileiro que impacta diretamente na forma de concepção do controle de constitucionalidade é a sua formação por segregação. Nesse modelo de formação, há a transformação de um Estado Unitário em Estado Federal.

Vale dizer, no modelo federalista por agregação, os Estados-membros, já previamente existentes e organizados, unem-se para a formação de um novo estado. Não há nesse modelo, salvo modificações pontuais, uma necessidade tão preeminente – em comparação com o modelo de formação por desagregação – de um poder constituinte derivado para organizar constitucionalmente os estados. Afinal, eles já preexistem à formação de um governo central.

Já nos estados formados por segregação, como o brasileiro, o governo central confere às províncias, ou entidades descentralizadas, autonomia, manifestada pela capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração. Atribui, assim, o poder de estabelecerem seu próprio texto constitucional, o que faz com que ganhe importância o chamado poder constituinte derivado decorrente, isto é, o poder que a Constituição de 1988 atribui aos Estados-membros para se auto-organizarem, por meio da elaboração de suas próprias Constituições[130].

---

uma função essencialmente política, como um dos instrumentos de garantia da democracia participativa [...] verifica-se que o federalismo pode levar à descentralização política, tornando o poder mais próximo do cidadão. A participação da cidadania (que não mais é vista sob a ótica individual, porém imersa nos interesses sociais, atuando de forma coletiva nas organizações da sociedade civil e defendendo objetivos metaindividuais, como o meio ambiente) é maior junto aos poderes locais". FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 135, jul./set., 1997, p. 284.

[129] DIAS, Cibele Fernandes. **Direito Público**: casos selecionados. Curitiba: Juruá, 2019, p. 36 e 40.

[130] É preciso não olvidar que historicamente a formação dos Estados federais tem resultado de dois processos diversos. Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha, da Suíça, o Estado federal resultou de uma agregação (federalismo por agregação) de Estados que a ele preexistiam. O Estado federal veio superpor-se a tais Estados. Noutros, como no Brasil, o Estado Unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, descentralizou-se a ponto de gerar Estados que a ele foram "subpostos" (federalismo

É algo que estabelece o ponto em comum entre o poder constituinte nacional e o poder constituinte derivado, que é justamente a capacidade ou o poder de elaborarem um texto constitucional. No entanto, enquanto aquele é tido como inicial, ilimitado, incondicionado, permanente, constituindo-se em um poder de fato e político[131], este deve obedecer às regras previamente colocadas pelo originário e, por isso mesmo, constitui-se em um poder limitado e condicionado aos parâmetros por ele impostos.

Conforme discorre Anna Cândida da Cunha Ferraz, "[...] embora o poder constituinte dos Estados-Membros seja um poder de direito posto pela Constituição Federal, sua função é de caráter nitidamente constituinte, partícipe que é da obra do poder constituinte originário que, sem a sua cooperação, não cumpriria o desígnio de instituir um estado do tipo *Federal*"[132].

Assim, ao lado do poder constituinte derivado reformador e revisor[133], o poder derivado decorrente é subordinado às regras estabelecidas na Constituição Federal, mas partícipe na estruturação e manutenção de um Estado Federal. Essa característica faz com que os estados não sejam simples cópias dos parâmetros federais[134] e, assim, possam organizar os seus próprios textos de maneira a respeitar os parâmetros culturais e históricos de sua formação.

Nessa linha, não é incomum que se questione acerca dos limites de atuação do poder constituinte derivado decorrente. Assim, se as Constituições Estaduais possuem liberdade de

---

por segregação). O resultado jurídico desses processos é o mesmo: a estrutura descentralizada, dita federativa, cujos traços mencionados se descreveram. Mas cumpre reconhecer que os Estados em que a Federação resultou de uma agregação resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida a mais das vezes pela União). FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 45.

[131] Sobre o poder constituinte e a sua aplicação histórica no Brasil, conferir: FERREIRA, Pinto. Teoria geral do poder constituinte: as constituições do Brasil e a constituição da 6ª República. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 22, n. 87, jul./set. 1985. Ainda sobre o tema: GOUVÊA, C. B.; BRANCO, P. H. V. B. C. "Nós, o povo"? As Constituições impostas e o mito da soberania popular. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. Belo Horizonte, n. 78, p. 81-113, jan./jun., 2021.

[132] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 61.

[133] Sobre o poder constituinte derivado decorrente dos Estados e a controversa possibilidade nos Municípios, conferir: SOUZA, C. V.; SANTOS, A. L. Poder Constituinte derivado decorrente dos Municípios? **Interfaces Científicas**. Aracaju. v. 1, n.1, p. 71-80, out., 2012.

[134] "Não é mais hora de copiar a Constituição Federal. Em bom momento foi retirado do texto constitucional que os estados fariam mera adaptação, como estava escrito no texto da comissão de sistematização. Dispõe o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a Assembleia Legislativa tem 'poderes constituintes'. É o mais pleno reconhecimento de que pode ela constituir (no sentido de alterar) a ordem jurídica ulterior". OLIVEIRA, Regis Fernandes. A Constituinte no Estado-Membro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. 177, p. 150-157, jul./set, 1989. p. 154.

agir, não se resumindo à mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal, em qual medida elas poderiam inovar?[135] Quais seriam as balizas?[136]

Ao que parece, da leitura atenta dos dispositivos constitucionais, todas as matérias que não foram fixadas de forma exaustiva à União (art. 21 e 22, da CRFB), tanto em competência executiva quanto legislativa e que não digam respeito à competência municipal (art. 30, da CRFB), serão de atribuição dos Estados-membros. Novamente dispõe Anna Cândida: "[...] ao poder constituinte decorrente cabe desdobrar, nas constituições estaduais, os poderes que, na repartição efetuada pela Constituição Federal, lhes forem destinados – essa é a amplitude de sua ação"[137].

No entanto, impossível é conceber um Estado Federal sem que haja um equilíbrio entre a liberdade das unidades federativas para se auto-organizarem, inclusive normativamente, e o respeito a certos limites inerentes ao modelo federal. Assim, é inconcebível, por exemplo, que os entes federados se constituam em monarquias ou mesmo estabeleçam um sistema diferente ao de eleições periódicas[138], ao mesmo tempo que, não havendo limitação expressa, possuam autonomia para dar o contorno ao ordenamento jurídico que mais se adeque à realidade

---

[135] "Dizer que a constituição estadual não pode tratar de matéria de lei ordinária significa dizer que ela deveria aproximar-se do modelo de constituição sintética, tratando apenas das linhas essenciais da organização do Estado-membro. Ocorre que estas linhas essenciais já estão traçadas, de antemão, pela Constituição Federal. Pergunta-se: afinal, qual o espaço de atuação do constituinte decorrente ao tratar da organização estadual? Se tende a ser sintético, fica limitado a repetir o constituinte federal. Se tende a ser analítico, 'invade' a matéria de lei ordinária, gerando inconstitucionalidade. Parece-nos que o espaço que resta à elaboração da constituição estadual é praticamente nulo". FERRARI, Sérgio. **Constituição estadual e federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 217.

[136] Antevendo a necessidade de um delicado equilíbrio o autor coloca: "The obvious tension in this model is between granting subnational units adequate space for self-determination without destroying the unity of the overall federal regime. From the standpoint of positive political theory, subnational constitutionalism may be a valuable tool in maintaining that delicate balance because it can reduce the costs to self-determination that subnational polities must pay when joining a federal system. A federal system that allows for subnational constitutionalism provides an additional layer of independence for subnational polities, which can provide additional incentives for those communities to embrace a federal system". MARSHFIELD, Jonathan L., Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011, University of Arkansas Research. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380357. Acesso em: 23 ago. 2023. p. 1171.

[137] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 131.

[138] Nesse sentido, parte do trecho do voto da Min. Rosa Weber: "No modelo federativo brasileiro, a autonomia atribuída aos Estados não lhes dá, em absoluto, plena liberdade para o exercício da competência legislativa, sendo-lhes de obrigatória observância as matérias previstas pela Constituição Federal. Embora a competência legislativa concorrente mitigue os traços centralizadores, delineia-se um federalismo de cooperação, com aplicação do princípio da predominância do interesse e dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, Distrito Federal**. Reqte: Partido Democrático Trabalhista. Reqdo: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 abril 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183. Acesso em: 23 ago. 2023.

regional; ou mesmo oferecer impulso normativo ou executivo ao seu desenvolvimento a partir de lentes específicas da realidade local[139].

Nesse cenário, cuida-se de intrincado equilíbrio de forças entre, por um lado, garantir a coesão e a uniformidade inerente ao modelo federal sem, por outro lado, abrandar as diferenças e peculiaridades de cada uma das regiões. Segundo Loewenstein, o federalismo é o enfrentamento entre duas soberanias estatais diferentes, separadas territorialmente e que se equilibram mutuamente. A existência de balizas constitucionais limita o poder do Estado central sobre o Estado-membro, e vice-versa[140].

1.7.2 Parâmetro de controle: por uma nova compreensão dos princípios constitucionais de observância obrigatória

Assim, a existência de limites ao poder constituinte decorrente e esse delicado equilíbrio de forças é inerente ao modelo de Estado Federal. No caso brasileiro, essas balizas são normalmente traduzidas pela doutrina por meio da aplicação dos princípios constitucionais sensíveis, dos princípios constitucionais estabelecidos e dos princípios constitucionais extensíveis. É o que se depreende também do disposto no art. 25, da CRFB, ao determinar que "[...] os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição"[141].

Vale dizer que, muito embora a Constituição não indique expressamente quais seriam esses princípios, a doutrina tradicional costuma indicar três grupos de princípios que restringiriam a limitação do constituinte estadual. São eles: princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos e princípios constitucionais extensíveis.

---

[139] "No plano propriamente estadual, eliminado o monotônico princípio da simetria federativa, devemos estimular a efetiva constitucionalização inovadora dos estados, até mesmo com sistemas eleitorais e sistemas de governo distintos entre si. Mais: o país já fala em federações partidárias nacionais; porque não admitirmos federações nacionais de partidos estaduais? A essência da vida pública brasileira é estadual, mas, em contradição total, proíbem-se partidos estaduais na defesa de partidos políticos supostamente nacionais (nominalmente nacionais, hegemonicamente paulistas, como sabemos, o que deixa o país na condição de árbitro das disputas políticas entre os partidos paulistas)". HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-18, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e37464. Acesso em: 6 abr. 2023. p. 14.

[140] LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979. p. 353.

[141] BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

Os princípios constitucionais sensíveis[142] são aqueles previstos no art. 34, inciso VII, "a-e", da CRFB[143]. São expressos na Constituição, por isso denominados também de apontados ou enumerados; são de tamanha importância dentro da estrutura do Estado brasileiro que a sua inobservância demanda, além da sua declaração de inconstitucionalidade, intervenção federal. São aqueles, segundo Ingo Sarlet, que asseguram certa unidade em termos de princípios organizativos, além de indispensáveis para a preservação da federação[144].

Os princípios constitucionais estabelecidos, ou organizatórios, por sua vez, são aqueles dispersos ao longo do texto constitucional, os quais limitam ou proíbem o desenvolvimento do poder constituinte originário. Nesses termos, proíbem os Estados de praticarem atos ou procedimentos contrários ao fixado pelo constituinte originário, bem como a eventual invasão de competências ou mesmo indicam a necessidade de observância do princípio federativo, da igualdade, moralidade, do combate à desigualdade etc.[145].

Os princípios constitucionais extensíveis, enfim, são aqueles que integram a estrutura da federação brasileira, relacionando-se, por exemplo, com o orçamento, o processo legislativo ou mesmo a investidura em cargos eletivos.[146]

Talvez uma das classificações mais destacadas pela doutrina, ao lado de José Afonso da Silva, seja aquela desenvolvida por Raul Machado Horta a respeito da difusão de normas centrais na Constituição Federal e sua preordenação no processo constituinte dos Estados-membros[147]. Segundo o referido doutrinador, o constituinte derivado decorrente precisa

---

[142] Denominação dada por Pontes de Miranda. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.1 de 1969**, 2 ed., 2t., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, p. 286.

[143] "Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) 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". BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov. br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

[144] O autor prossegue com importante advertência: "Mas o constituinte foi além, especialmente no que diz respeito à preservação de sua integridade, do necessário equilíbrio interno e da própria paridade entre os entes federativos. Foi com tal objetivo que o art. 19 da CF estabeleceu um conjunto de vedações constitucionais, direcionadas a todos os integrantes da Federação (União, Estados, Municípios e DF) e de observância cogente. A primeira das vedações (art. 19, I da CF) consiste essencialmente na afirmação de que a República Federativa do Brasil é um Estado Laico [...]. A segunda vedação (art. 19, II, da CF) consiste na proibição de que seja recusada fé aos documentos públicos emitidos por qualquer ente público de qualquer uma das entidades da Federação [...]. A última vedação expressa prevista no art. 19, III, da CF, tem outra finalidade, estando vinculada à preservação da integridade e do equilíbrio federativo, mediante a garantia do tratamento isonômico tanto dos cidadãos brasileiros quanto dos entes federativos entre si". SARLET, I. W.; MARINONI, L. G; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 900-901.

[145] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69.

[146] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69.

[147] Na verdade, os princípios constitucionais sensíveis, os princípios constitucionais estabelecidos e os princípios federais extensíveis são as normas centrais, na teoria de Raul Machado Horta. Sobre a classificação das normas

obedecer aos princípios constitucionais, ou seja, aqueles princípios dotados de permanência de valores institucionais comuns, tais como a "[...] forma republicana, o regime representativo, a independência e harmonia entre os poderes, a temporariedade das funções eletivas, a autonomia dos Municípios, as garantias do poder judiciário, a prestação de contas da administração"[148].

O constituinte derivado decorrente precisa respeitar também os princípios constitucionais estabelecidos, os quais decorrem de uma interpretação do texto constitucional em seu conjunto e se alojam nas normas constitucionais federais sobre repartição de competências, sobre o sistema tributário, a organização dos Poderes, os direitos políticos, a nacionalidade etc. Há, também, as normas centrais de preordenação, que são dirigidas especificamente aos entes subnacionais e indicam de forma antecipada certas matérias que devem ser necessariamente reproduzidas em sua auto-organização[149].

Essas classificações, em que pese ainda sejam diuturnamente utilizadas nos acórdãos do Supremo Tribunal Federal e replicadas nos Tribunais de Justiça, precisam ser, frente à atual compreensão normativa do texto constitucional e de um modelo federalista que se proponha cooperativo[150], pontualmente repensadas[151].

---

constitucionais, propõe Thiago Magalhães uma nova classificação. Segundo o autor: "A proposta de classificação que se faz incorpora cinco critérios distintos, quais sejam: conteúdo, oponibilidade, duração, sentido do comando, e suporte textual". PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de direito constitucional estadual e distrital**: a organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 21.

[148] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69.

[149] HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 74.

[150] Em interessante passagem sobre a questão, Ana Maria Brasileira afirma: "À palavra federalismo, que ainda traz em si a conotação tradicional isolacionista dual, centrífuga, vão sendo acrescentadas outras que a qualificam, introduzindo novas dimensões. Fala-se atualmente em novo federalismo, federalismo cooperativo, federalismo criativo, federalismo participativo, para retratar a situação em que se reconhece que o processo governamental não pode mais ser visualizado como produto da atuação isolada de três distintos níveis de governo. Atualmente se reconhece que todas as três esferas estão intimamente relacionadas e não são mutuamente exclusivas. A competição intergovernamental cede o passo à cooperação. E os esforços que se processam nessa área são no sentido de imprimir maior racionalidade e ativar a participação de cada unidade nas relações entre União, Estado e Município. O conceito de autonomia também se reveste de nova feição. Pesquisas têm demonstrado que nem sempre à autonomia político-administrativa contemplada nas Constituições corresponde uma verdadeira autonomia, isto é, a capacidade de decisão e de ação ou execução. A autonomia começa a ser medida, não através dos textos legais, mas através do comportamento efetivo das unidades que compõem o Estado, através dos produtos que elas podem elaborar e vêm elaborando. BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 39, jul./1974, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 87-88.

[151] "O federalismo cooperativo consiste em um fenômeno complexo, mais complexo do que a forma pela qual é costumeiramente trabalhado pelos mais diversos autores. Ele se espraia por diferentes dimensões de análise, ao contrário de outros modelos que usualmente são-lhe opostos. A importância de aprofundar na compreensão desse fenômeno se justifica, principalmente, pela influência que exerce em importantes federações como a americana, a alemã e a brasileira. [...]. Em sua dimensão estrutural, apresenta proposições específicas para organização do Estado, por meio de seu design constitucional. Esse modelo se distingue dos demais por implicar uma interconexão de autonomias das esferas de governo, mediante o compartilhamento de competências legislativas e de receitas entre os entes federativos, bem como a participação dos governos estaduais nas arenas centrais da decisão. CHAMBÔ, Pedro. Luis. **Federalismo cooperativo**: Uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 129-130.

Em primeiro lugar, a Constituição expressamente indicou no artigo 25 que "[...] os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". A leitura desse artigo, em conjunto com o artigo 34 do texto constitucional, permite afirmar que incumbe aos Estados, no exercício do poder constituinte decorrente, a elaboração de seus textos constitucionais de forma atenta aos chamados princípios constitucionais sensíveis, ou seja, respeitando a forma republicana, o sistema representativo, o governo democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, a prestação de contas da administração pública direta e indireta e a 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.

Não há, entretanto, em nenhum dispositivo constitucional, a determinação para que sejam obedecidos os princípios constitucionais estabelecidos[152] e os extensíveis. A Constituição apenas determina, por consequência lógica ao modelo de federação adotado, que a estruturação dos Estados-membros seja consentânea àquela realizada no modelo federal apenas na medida em que tal reciprocidade seja inerente ao modelo de Estado adotado.

Não há, em nenhuma norma constitucional atual, a determinação de respeito aos parâmetros, por exemplo, legislativos adotados no âmbito federal. É certo que os Estados-membros, ao prescreverem um procedimento legislativo, devem respeitar os princípios constitucionais da separação de poderes, da democracia, da autonomia e dos direitos inerentes aos da pessoa humana. Fora disso, não há obrigatoriedade constitucional de serviência do modelo estadual ao federal.[153]

Segundo a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: "[...]verifica-se que aos Estados foi concedida maior autonomia de auto-organização do que aquela que lhes cabia no Direito anterior. A Constituição de 1969 previa a auto-organização dos Estados, mas limitava extensamente esse poder, obrigando-os ao respeito de inúmeras regras, preordenando sua organização (EC n. 1/69, art. 13), além de incorporar-lhes grande parte do Direito Federal (EC

---

[152] Segundo José Afonso da Silva, podem ser compreendidas como "[...] regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual, cuja identificação reclama pesquisa no texto da Constituição". SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 613.

[153] O que pode parecer simples, em uma primeira leitura, acaba não se revelando de fácil aplicação na prática, na medida em que, por exemplo, a forma pela qual o princípio da separação de poderes é interpretado pelo Supremo, em especial se valendo do princípio implícito da simetria, acaba redundando na divisão funcional do poder (entre legislativo, executivo e judiciário), nas regras do processo legislativo e nas regras dos sistemas de controle recíprocos.

n. 1/69, art. 200). A Constituição vigente apenas determina aos Estados o respeito aos seus princípios, que, como já se disse, são os previstos no art. 34, VII"[154].

A observância de tal regra tem fundamento histórico-constitucional em dois pilares e seguiu sendo aplicada sem que houvesse a devida ponderação. Em um primeiro momento, é importante que se entenda que desde a primeira Constituição Federalista brasileira, ainda que se tenha adotado um modelo de separação dual de competências, na prática havia uma considerável dificuldade em respeitar os seus termos[155], seja porque se aguardava que o poder central iria prover as necessidades de condução executória e normativa do Estado, seja porque, diante das diferenças econômicas entre as entidades descentralizadas, agora Estados, a necessidade de execução das políticas públicas regionais acirrava ainda mais a diferença entre elas. É nesse período que tem início, por exemplo, o destaque de províncias como São Paulo e Rio de Janeiro e o desmantelamento econômico de outras[156].

Tal dificuldade permaneceu com a revolução de 1930[157], mesmo com a tentativa, em um primeiro momento, de aproximação a um modelo de feição mais cooperativo, eis que a

---

[154] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 57. Importante é consignar que, no presente trabalho, além dos princípios constitucionais sensíveis, entende-se que deve haver o respeito, também, às normas expressamente indicadas pelo texto da Constituição Federal que, porventura, venham a limitar o poder constituinte estadual ou mesmo o poder normativo estadual. É o caso das disposições previstas, por exemplo, nos artigos 27, 28 e 125, da Constituição Federal.

[155] Em perspectiva mais abrangente, conferir: PRUDENTE, Wilson. **A Verdadeira História do Direito Constitucional no Brasil**. Desconstruindo o Direito do Opressor. Construindo um Direito do Oprimido. Niterói: Impetus, 2009.

[156] "O período compreendido entre a Proclamação e a vigência da Constituição de 1891 marca o início do Estado federal brasileiro, enquanto aspecto formal. Por grande influência das federações estadunidense e argentina, a organização do Estado no Brasil foi de um sistema federativo no qual os Estados teriam grande margem de competências, com poderes reservados, com a União com poderes enumerados, conforme a previsão do projeto do Governo aprovado pelo Congresso Constituinte [...]. Ainda que o Estado federal tivesse sido uma inspiração proveniente do republicanismo da época, as condições do federalismo no Brasil eram drasticamente diversas, como a própria formação da ideia de nacionalidade. Não demais, o início da federação formalmente estabelecida nos Estados Unidos da América foi o resultado de um movimento de associação entre Estados recém-independentes, com tradição de self-government. No Brasil, a imposição foi por meio de um golpe militar que instaurou a federação por atos ditatoriais. E pelos mesmos atos ditatoriais, o Governo Provisório tornou ineficaz o funcionamento da federação [...]". LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 255. Ainda nesse sentido: "O sistema, por seu caráter descentralizado e de respeito às condições locais, referendou as diferenças regionais. A inexistência de uma política regional capitaneada pelo centro acatou a assimetria de renda e atrelou à capacidade econômica de cada província diferentes graus de autonomia no controle dos gastos. O arranjo, embora favorável às unidades ricas, também contemplou os interesses das elites de unidades periféricas, já que garantiu a elas meios de acesso ao orçamento do centro e condições de manterem o pacto de dominação local". LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 31, n. 31, p. 1-41, jan./abr. 2022. p. 2.

[157] A mudança central no arranjo federativo da era Vargas decorreu da expansão do poder de regulação federal. O movimento já havia se colocado na emenda constitucional de 1926 e ganhou fôlego nos anos seguintes. A Revolução de 1930 e a crise da economia cafeeira deram condições ao centro, valendo-se do momento de dificuldade das forças estaduais, de usar o cacife político para ampliar a capacidade de atuação federal em dar respostas às demandas da própria crise e alavancar um programa de desenvolvimento econômico e social. LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 31, n. 31, p. 1-41, jan./abr. 2022. p. 11.

União seguiu tendo uma posição mais forte e até mesmo preponderante em relação às demais unidades federadas[158]. Tal predomínio foi acompanhado pelas Constituições que se seguiram, em especial diante do forte caráter desenvolvimentista, culminando numa Constituição de 1967 com o chamado federalismo de integração, no qual, segundo alguns autores, havia quase uma absorção total dos poderes estaduais pela União[159].

Segundo Machado Horta, nesse período, "[...] tornou-se generalizada a impressão de que, não obstante as características formais do Estado Federal que a Constituição acolheu, o federalismo brasileiro encontrava-se esmagado pela exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, convertendo o federalismo constitucional em federalismo puramente nominal e aparente". Essa concepção vai desembocar na Emenda Constitucional n. 01, de 1969, nomeadamente na previsão do artigo 13, o qual determina:

> Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: I - os mencionados no item VII do artigo 10; II - a forma de investidura nos cargos eletivos; III - o processo legislativo; IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos municípios; V - as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal; VI - a proibição de pagar a deputados estaduais mais de oito sessões extraordinárias (Redação da pela Emenda Constitucional nº 21, de 1981); VII - a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição; VIII - a aplicação aos deputados estaduais do disposto no artigo 35 e seus parágrafos, no que couber; e IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete[160].

Essa regra limitava sobremaneira o poder de auto-organização dos estados federados, na medida em que, salvo um ou outro exercício de autonomia pontual, a eles incumbia o respeito irrestrito (na prática algo próximo a uma cópia) às normas previstas no âmbito federal. No

---

[158] Segundo Tomio, Kanayama e Robl: "Na Constituição brasileira de 1934, desenhou-se um modelo federal centralizado, restringindo o processo de produção legislativa nas unidades subnacionais". Ainda prescrevem importante alerta os autores, ao determinaram: 'Não se sustenta neste artigo a ausência de diferenças importantes nas Constituições brasileiras após 1934, as quais obviamente existem e são fundamentais como a adoção de regimes políticos democrático ou autoritário. Por sua vez, as Constituições brasileiras desde 1934 e inclusive a de 1988 promovem em linhas gerais a centralização federativa"'. TOMIO, F. R. de L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, dez. 2015. p. 94.

[159] Para uma análise mais detalhada de cada uma das Constituições brasileiras, conferir: LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 373; HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 30, n.28/29, p. 9-32, 1985.

[160] BRASIL. Emenda Constitucional nº 01/1969, 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Grifo no original. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 23 nov. 2023.

mesmo sentido está a disciplina dada pelo artigo 200, incluído na Constituição de 1967, por força da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Comentando sobre esse dispositivo e os impactos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, afirma José Levi Mello do Amaral Júnior:

> As idas e vindas do federalismo brasileiro, não obstante seja ele fruto de antiga vocação, geraram na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao menos nos primeiros anos da Constituição de 1988, uma inércia decisória centralista, como se perdurasse o princípio da simetria da Constituição de 1967. É possível encontrar Acórdãos do Supremo Tribunal Federal, pós-1988, que ainda mencionam – e aplicam – o princípio da simetria. Ora, a Constituição vigente não tem nenhum dispositivo como o art. 200 da Carta de 1967. Certo, ela determina que sejam observados "princípios", mas enquanto linhas genéricas, mas essenciais, que devem ser respeitadas (direitos fundamentais da pessoa humana, forma republicana, sistema representativo e regime democrático, autonomia municipal, prestação de contas, etc.). Nada disso requer que as Constituições estaduais e as Leis Orgânicas municipais sejam "cópias-carbono" da Constituição da República[161].

Portanto, o que se pode perceber é que o Brasil tem uma longa trajetória de limitação e enfraquecimento do poder dos Estados, por meio de uma contínua diminuição do campo de atuação legislativa estadual acompanhada de um aumento – sempre expansivo – do exercício de domínio pela União.

A doutrina e a jurisprudência, nesse ponto, ainda que apresentem críticas ao disposto na Constituição ou mesmo, em determinado período, pelos próprios Tribunais, aceitaram certas concepções como naturalmente limitadoras aos poderes dos entes subnacionais. Tendo incorporado a doutrina de obediência aos ditames federais, passaram a ler a Constituição atual sob lentes deveras restritas aos poderes dos Estados-membros, sem que fossem questionadas quais balizas deveriam ser respeitadas, ou mesmo sem refletir sobre em quais campos de auto-organização os Estados-membros poderiam avançar e, eventualmente, se afastar do modelo federal[162]. Não é incomum que se argumente, nessa linha, sobre o respeito pelas Cartas Estaduais de todos os princípios constitucionais (sensíveis, estabelecidos e extensíveis) sem uma análise crítica ou sem um olhar federativo.

Afinal, respeitados os parâmetros mínimos – em regra aqueles previstos no inciso VII, do art. 34, da CRFB ou expressamente indicados no texto constitucional[163] – por qual razão,

---

[161] AMARAL JUNIOR, José Levi Mello. Federalismo e repartição de competências: a afirmação das autonomias locais e a superação do princípio da simetria. **Revista da Faculdade de Direito,** Universidade de São Paulo**,** v. 117, jan./dez., 2022, p. 117-158.

[162] Sobre esse ponto, conferir: COUTO, C. G.; BELLON, G. L. A. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

[163] Em especial as limitações de ordem tributária. Sobre a relação entre essas limitações, conferir: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. O direito tributário no Brasil. Federalismo e Constituição. *In*: SCAFF, Fernando F.; TORRES, Heleno Tavares; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord). **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 125-138.

por exemplo, os Estados-membros não poderiam construir um processo legislativo diferente do estabelecido no modelo federal?[164]. O que se percebe da leitura feita pelo Supremo Tribunal Federal é que este, salvo no delineamento de certos votos, ainda entende a necessidade de observância das regras federais, sem que haja qualquer reflexão mais detida sobre a necessidade de os Estados-membros copiarem o disposto na Constituição Federal[165] ou de criarem um "espaço subnacional"[166].

Esse foi o caso, por exemplo, da ADI 5.003, do estado de Santa Catarina, que passou a exigir que certas matérias fossem reguladas por lei complementar estadual, a despeito da Constituição Federal não demandar o emprego dessa espécie normativa. No caso em questão, determinou o poder constituinte derivado decorrente que lei complementar regulamentaria (i) o regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de plano de carreira; (ii) a organização da polícia militar e do corpo de bombeiros militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo.

Após discorrer sobre os princípios da separação de poderes e da simetria, o relator, Min. Luiz Fux, conclui: "[...] a ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares"[167].

---

[164] Ou mesmo, como pontua Labanca: "[...]estabelecer novos mecanismos de freios e contrapesos, cuja criação se justifica especialmente em face do poder executivo, tendo em vista seu predomínio na história política brasileira". ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 37.

[165] OLIVEIRA, H.; ARAÚJO, M. L. C. de. Princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo, Brasília, v. 1, p. 11-34, 2020.

[166] Sobre esse ponto, Roberto Williams argumenta: "As noted, it is not only possible for subnational constitutions to exceed their allotted space, but the opposite is also true. The national authorities may intrude into protected subnational constitutional space and the legal policing mechanisms must operate here as well". WILLIAMS, Robert F. Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law, 115 Penn State Dickinson Law Review 1109 (2011). WILLIAMS, Robert F. Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law, **Penn State Law Review,** [s. l.], v. 115, 2011. Disponível em: https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol115/ iss4/13. Acesso em: 23 ago. 2023. p. 1122.

[167] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.003, Santa Catarina**. Reqte: Governador do Estado de Santa Catarina. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 05 dezembro 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751693046. Acesso em: 22 ago. 2023.

É possível perceber do voto do relator que, em que pese se manifeste sobre a necessidade de respeito à autonomia estadual, em momento algum compreende que não há no texto constitucional uma proibição ao poder constituinte decorrente de disciplinar um procedimento legislativo diferente a certas matérias, em especial diante das peculiaridades regionais. Note-se que, embora cite a importância da criatividade e do experimentalismo intrínsecos ao modelo de federalismo adotado no Brasil, não faz, em momento algum do voto, qualquer cotejo com a realidade ou as vicissitudes, naquelas matérias, no estado de Santa Catarina[168].

Não se advoga a ideia de que qualquer regulamentação no âmbito estadual é possível ou deva ser incentivada apenas pelo fato de existir uma peculiaridade local ou regional. É provável, inclusive, que existam vicissitudes locais que devam ser afastadas, com vistas a dar uma maior garantia ou efetividade aos direitos fundamentais. É o caso de certas exclusões ou discriminações que possam ter sido acolhidas em momento pretérito, mas que, atualmente, não façam mais sentido perante a ordem normativa atual.

Também há de se falar que, obviamente, há limites ao poder constituinte derivado decorrente. Limites esses que não permitiriam, por exemplo, dificultar a alteração do texto constitucional estadual ou mesmo a regulamentação de certas matérias a ponto de engessar ou mesmo inviabilizar a produção e alteração legislativa. Especificamente sobre esse último ponto, é possível citar a decisão relativa ao estado do Espírito Santo, por ocasião do julgamento da ADI 486, no qual se discutia a validade da Emenda Constitucional n.º 3 de 1990, que determinou um aumento do quórum de 3/5 (60%) para 4/5 (80%) para a aprovação das emendas constitucionais[169].

---

[168] No mesmo sentido, a ADI 2926/PR, que, entre outras questões, discutia sobre a possibilidade de lei complementar disciplinar a carreira policial quando a norma federal exige apenas e tão somente lei ordinária. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.926, Paraná**. Reqte: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL. Reqdo: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 18 março 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358140564&ext=.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

[169] Importante é anotar que "No caso dos processos de reforma da Constituição subnacional, há variações entre os sistemas. Há aqueles, como na África do Sul e na Áustria, cujo quórum é estabelecido na Constituição federal. Na maior parte deles, porém, não existe essa preordenação expressa. Nesses casos, as Constituições subnacionais tendem a ser menos rigorosas para sua reforma e estimulam mais a participação direta dos cidadãos nos processos democráticos, sem necessidade de que haja algum ato de ratificação pelo governo federal, como sucede nos Estados Unitários e descentralizados autonômicos. Tampouco exigem a ratificação municipal, com a exceção de alguns Estados mexicanos (GONZÁLEZ, 2005, p. 215) e em algumas regiões russas (SALIKOV, 2005, p. 168). Na África do Sul, as comunidades locais são ouvidas no processo de emenda à Constituição de Cabo Oriental (DINAN, 2009, p. 20-21). A maioria simples é o quórum exigido para modificação das leis constitucionais das Províncias canadenses. O mesmo quórum que se encontra em dezessete estados norte-americanos e nas Constituições estaduais australianas, excepcionados os casos em que se reserva um quórum maior em virtude da matéria (DINAN, 2009, p. 10)". ASSIS, Christiane Costa *et al.* O constitucionalismo subnacional nos estados federais. **Revista Direito e Paz**, [s. l.], v. 2, n. 45, p. 43-69, 2021. p. 53.

Segundo o entendimento esboçado no voto vencedor, como reforço à sua inconstitucionalidade, "[...] a Constituição Federal qualifica-se, essencialmente, como a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária"[170]. Argumenta o Ministro, alicerçado em diversos autores, que a possibilidade de alteração é unicamente no âmbito do Congresso Nacional, jamais, porém, na esfera dos Estados-membros.

Defende, ainda, o Ministro Maurício Corrêa que, havendo norma constitucional expressa que determine certo parâmetro, os Estados-membros devem respeitar esse princípio. Segundo ele, "[...] do contrário o Poder Legislativo dos Estados se transformaria numa verdadeira balbúrdia, cada um estabelecendo, a seu bel-prazer, regras de quóruns diferenciados do estabelecido pelo modelo federal"[171].

Sobre esse ponto, considerando que se trata de uma federação, novamente se insiste na pergunta: por que os Estados-membros não poderiam disciplinar quóruns diferentes em matéria legislativa, tanto pelo exercício do poder constituinte derivado decorrente quanto pela produção legislativa estadual? Por qual razão o modelo de processo legislativo delineado no texto da Constituição Federal precisa continuar a ser compreendido como um parâmetro obrigatório de observância ao legislador estadual?[172]

Ainda que, historicamente, se tenha por costume uma deferência ao poder central ou mesmo que não se possa conferir poderes ilimitados ao legislativo regional, qual sentido restaria

---

[170] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486-7, Distrito Federal**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 03 abril 1997. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390648. Acesso em: 22 ago. 2023.

[171] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486-7, Distrito Federal**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 03 abril 1997. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390648. Acesso em: 22 ago. 2023.

[172] Segundo Misabel Derzi: "Argumentos antifederativos, que prejudicam a compreensão da regra e dos princípios que inspiram o Federalismo, usualmente, são preconceitos que não se sustentam. O primeiro é, há muitos anos, referido e repetido. A ideia de que a corrupção no Brasil seria maior no âmbito municipal e estadual [...]. O segundo preconceito alcança a ideia de que os Estados seriam 'caloteiros', ou seja, não estariam a honrar os seus deveres de pagar religiosamente as suas dívidas, dívidas que têm com a União [...]. Finalmente, supõem alguns que a União congrega a gente mais preparada e o aparato administrativo mais adequado, sendo a gestão federal melhor, muito melhor do que a estadual ou a municipal. Não podemos ver dessa forma. A realidade é outra. A União não cumpre suas metas fiscais obrigatórias e vive alterando-as, embora tenha disponibilidade para perdoar dívidas bilionárias no setor do agronegócio, além de irrigar as bases políticas de deputados com recursos públicos, visando a interesses pessoais do governante". DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. p. 118. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266. Acesso em: 30 ago. 2023.

ao art. 25 da CRFB?[173] Se não houvesse a possibilidade de o Estado-membro exercer o poder constituinte derivado decorrente de forma a inovar a ordem jurídica local, qual seria o sentido da Constituição Federal atribuir aos Estados-membros o poder de auto-organização?[174] Em outros termos, o que sobra aos Estados-membros de liberdade de conformação constitucional depois do rol extenso de matérias submetidas à simetria por força da incidência dos princípios constitucionais sensíveis, dos princípios constitucionais estabelecidos e dos princípios extensíveis? Se não há a possibilidade efetiva de auto-organização dos Estados-membros, por qual razão permitir que as entidades subnacionais editem as suas próprias Constituições? Se a ideia ou razão é espelhar o modelo federal na esfera estadual, não seria mais fácil simplesmente afirmar que os Estados-membros devem obediência ao texto da Constituição Federal, tal como já fizeram as Constituição anteriores de feição autoritária?[175]

---

[173] Tratando do *homeschooling*, o Ministro, com pontual lucidez, anota: "Assim é, como bem sabemos, a vida num tribunal constitucional; para muitas situações, não existe, na Constituição, claramente uma solução pré-pronta. Portanto, cabe ao intérprete procurar construir argumentativamente a melhor solução para a situação que se lhe apresenta". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 888.8815, Rio Grande do Sul**. Recorrente: V D representada por M P D Recorrido: Município de Canela. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 setembro 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339756257 &ext=.pdf. Acesso em: 22 set. 2023. Ainda sobre esse ponto, é necessário relembrar sobre o princípio da unidade da Constituição: "[...] cabe ao intérprete considerar a Constituição na sua globalidade, procurando harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas que se extraem dos enunciados ali trazidos. Em outras palavras, cria-se a obrigatoriedade de se ter sempre em conta a interdependência de todas as normas de natureza constitucional, ou seja, os dispositivos constitucionais sempre devem ser considerados coesos e mutuamente imbricados. BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 102.

[174] Segundo Jonathan Marshfield: "Subnational constitutions are, by definition, intended to reflect some degree of local input regarding the structure of subnational authority. A federal regime that does not allow for subnational input regarding the structuring of subnational authority, does not allow for genuine subnational constitutionalism. MARSHFIELD, Jonathan L., Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id= 2380357. Acesso em: 23 ago. 2023. p. 1163.

[175] "No entanto, ainda que o poder constituinte estadual deva observar o núcleo essencial da divisão dos poderes estabelecida pela Constituição Federal, o direito de auto-organização dos Estados deve incluir a prerrogativa de dispor sobre seus poderes constituídos, sem o que a própria noção de poder constituinte perde sentido. Assim, ao interpretar extensivamente os limites impostos pela Constituição Federal nessa matéria, o STF acaba por restringir a possibilidade de o constituinte estadual estabelecer novos mecanismos de freios e contra-pesos, cuja criação se justifica especialmente em face do poder executivo, tendo em vista seu predomínio na história política brasileira. A observância estrita do modelo federal de organização dos poderes também provoca conflitos com o princípio democrático. Como vimos, o STF julgou inconstitucionais os dispositivos das constituições estaduais que previam a eleição direta para diretores de escolas públicas, considerando que se tratava de cargo de livre nomeação e que, portanto, essa regra viria limitar a competência do poder executivo. No entanto, a Constituição de 1988 estabeleceu um conjunto de canais por meio dos quais os cidadãos podem expressar sua vontade na condução dos assuntos públicos, instaurando uma democracia participativa. Dentre esses dispositivos, encontra-se o art. 206, VI, que estabelece como princípio da organização educacional brasileira a 'gestão democrática do ensino'. Assim, a inovação do constituinte estadual encontra fundamento na Constituição Federal, já que a participação da comunidade na escolha dos diretores de escola é uma das formas de garantir essa gestão democrática. Com base, mais uma vez, na ideia de que o constituinte estadual não pode limitar as competências do executivo, o STF acabou por desautorizar essa ampliação da participação popular". MAUÉS, Antonio. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: Os casos de Espanha e Brasil. *In*: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituições**: Estudos Comparados. (org.). Curitiba: Lumen Juris, 2012.

Isso não significa dizer, mais uma vez, que seja lícito ao poder constituinte derivado decorrente inovar em todo e qualquer tema, em desrespeito ao princípio do equilíbrio dos poderes ou da lealdade federativa. Significa dizer que eventuais limitações que não tenham respaldo imediato na Constituição Federal devem ser feitas de modo a acolher as diferenças e as peculiaridades regionais, de tal forma que o manto da "garantia do desenvolvimento nacional" (art. 3º, da CRFB) não possa servir de instrumento ou objetivo que macule a história e as necessidades de cada uma das unidades subnacionais; ou mesmo que o princípio da simetria possa ser um elemento de serviência irrestrita dos Estados ao governo central[176].

É exatamente um equilíbrio de forças que se pretende ressaltar, na feliz passagem do constitucionalista mineiro: um "[...] equilíbrio na dosagem do volume das normas centrais da Constituição Federal tem o relevo de condição essencial, para assegurar a organização e o funcionamento do complexo sistema federal de Estado. O retraimento extremado na concepção de normas centrais tende a refluir a organização do Estado ao esquema confederativo, com sacrifício dos poderes da União. A pletórica adoção de normas centrais tende a infletir a concepção federal no rumo do esquema normativo unitário, com negação da autonomia organizatória do Estado"[177].

Presume-se que o legislador constituinte originário, ao outorgar aos Estados-membros o poder de se auto-organizarem, por meio das suas próprias Constituições, quis mais do que imputar a eles que unicamente copiassem o texto da Constituição Federal[178], quis garantir certa concentração de poderes na União – não se pode negar este fato pela simples razão de que a

---

[176] "A redução das normas centrais a limites razoáveis, removendo do texto constitucional a exacerbação atingida pela Constituição Federal de 1967 e pelas emendas do ciclo autoritário, configura medida imperiosa para assegurar a restauração da federação e a sobrevivência do federalismo constitucional. A realização desses objetivos, sem prejuízo de razoáveis normas centrais, impõe a preservação da autonomia dos Estados na auto-organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, a limitação das regras constitucionais federais dirigidas ao Município, a eliminação da intromissão federal na autonomia financeira dos Estados e dos Municípios, a reformulação da repartição de competências, para ampliar o exercício da atividade legislativa dos Estados, a diversificação dos níveis de governo, de modo a explorar as formas regionais de organização e o alargamento dos recursos financeiros estaduais, tanto no plano da tributação própria como na participação dos Estados na distribuição de impostos federais". HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 75.

[177] HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. a. 34, n. 135, jul./set. 1997. p. 178.

[178] O presente trabalho, conforme se verá ao longo do texto, rechaça essa possibilidade. Até mesmo pela necessidade de dar sentido e unidade ao texto constitucional. Nessa perspectiva, sempre é importante ressaltar as palavras do Professor Canotilho: "O princípio da unidade da constituição ganha relevo autónomo 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 de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Coimbra: Almedina, 2003. p. 1223.

estrutura de divisão de competências seguiu garantindo preponderância ao governo central. Pretendeu também viabilizar certa liberdade criativa às entidades subnacionais[179]. Sem essa liberdade, deixa-se de lado um modelo federal para dar lugar a um Estado Unitário com apenas algum grau de descentralização[180] ou, como pontuado por Konrad Hesse, um Estado Federal Unitário[181].

1.7.3 Equilíbrio de forças e a *supremacy clause*

Certamente não se trata de um equilíbrio simples de forças, mas de uma conjunção delicada entre viabilizar a autonomia dos Estados-membros e respeitar um conjunto de normas de observância obrigatória. Essa é uma limitação que se aproxima da chamada *supremacy clause* desenvolvida no direito norte-americano. Segundo esse entendimento, a Constituição, as leis federais feitas de acordo com ela e os tratados feitos sob sua autoridade constituem a "lei suprema do país" e, portanto, têm prioridade sobre quaisquer leis estaduais conflitantes[182].

Essa posição foi firmada direta ou indiretamente por meio de diversas decisões da Suprema Corte Norte-americana. O primeiro caso de impacto, entretanto, é McCulloch v. Maryland, no qual se reconhece a preeminência não apenas dos poderes expressos, mas também dos implícitos atribuídos ao Governo Federal.

Essa decisão foi uma das primeiras demandas[183] analisadas pela Suprema Corte que enfrentou a aplicação da cláusula da supremacia. A questão teve início no ano de 1816, quando

---

[179] Em passagem pontual, o autor esclarece: "A federal system that establishes subnational government institutions and does not permit subnational units to alter or limit those institutions in any way does not provide for subnational constitutionalism. Of the fourteen federal systems that currently permit subnational units to adopt constitutions,44 all of those systems give some degree of discretion to their subnational units regarding fundamental contente". MARSHFIELD, Jonathan L., Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011, p. 1161, University of Arkansas Research. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380357. Acesso em: 23 ago. 2023.

[180] Quem sabe assim retomamos a ter um poder central com alguns centros de poder descentralizados, como na época, *mutatis mutandi*, das capitanias hereditárias.

[181] HESSE, Konrad. El Estado Federal Unitario. **Direito Público**, v. 10, n. 50, 2013, p. 9-36.

[182] CASAGRANDE, C. L; BARREIRA, J. Henrique. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. p. 250.

[183] "A primeira vez em que a Suprema Corte se pronunciou sobre a interpretação da 'necessary and proper clause' não foi no caso McCulloch v. Maryland, mas em 1805 no caso United States v. Fisher (2 Cranch, 358) (UNITED STATES, 1805), em que o então Chief Justice Marshall estatuiu que haveria inúmeras dificuldades de governança se fosse mantida a ideia de que só poderia ser estabelecida uma lei desde que fosse indispensavelmente necessária ao exercício de determinado poder. Assim, entendeu que o Congresso deveria ter o poder de escolher os meios para exercer os poderes garantidos na Constituição (WARREN, c1926, p. 501-502). Contra essa decisão houve a reação de um congressista de Virgínia que pedia uma emenda à Constituição para melhor definir a *necessary and proper clause*, entendendo ser indispensável restringir a possibilidade de o Congresso editar leis com conexão racional e imediata com poderes enumerados (WARREN, c1926, p. 502). Embora essa cláusula tenha sido discutida antes de McCulloch v. Maryland, neste caso ela assume especial importância". CASAGRANDE, C. L;

o Congresso americano criou o segundo banco dos Estados Unidos para ajudar a controlar a quantidade de moeda não regulamentada emitida pelos bancos estatais. Na sequência, no ano de 1818, o Estado de Maryland aprovou uma lei que passava a exigir impostos sobre todos os bancos não licenciados pelo Estado, inclusive impondo ao Segundo Banco Nacional o pagamento de tributos – pontua-se que outros oito Estados americanos já haviam regulamentado de alguma forma a matéria. Foi quando James W. McCulloch, funcionário do Banco Nacional da sede de Baltimore, recusou-se a pagar as taxas estaduais[184].

Levada a questão à Suprema Corte[185], o Tribunal teve de decidir três questões centrais, ligadas essencialmente à ideia de se o Governo Federal detém poder soberano sobre os Estados[186]. Analise-se a seguir cada uma dessas questões e seus argumentos.

A primeira delas é se o Congresso tinha autoridade para criar um banco. A posição contrária à sua criação vinha do temor de que um governo central pudesse ameaçar a autonomia dos Estados-membros. O argumento era de que "[...] se os poderes não foram delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos, então eles são reservados aos Estados respectivamente ou às pessoas"[187], nos termos da décima emenda da Constituição.

A posição favorável, a qual saiu vencedora, afirmava a tese dos poderes implícitos, segundo a qual a atribuição do governo da União inclui os meios necessários para cumpri-los. Segundo Marshall, a Constituição, por sua natureza, trazia apenas as diretrizes gerais, sendo que os ingredientes menores deveriam ser deduzidos das disposições constitucionais e da própria natureza dos objetos em discussão[188].

A segunda delas é se o Estado de Maryland poderia instituir o pagamento de tributos para um banco de propriedade da União. Em que pese as sustentações orais em sentido

---

BARREIRA, J. Henrique. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. p. 250.

[184] SHOGAN, Colleen. McCulloch v. Maryland (1819): This supreme court case addressed the issue of federal power and commerce. **The U.S. National Archives and Records Administration**, [s. l.], 1819. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/mcculloch-v-maryland. Acesso em: 15 set. 2023.

[185] Apenas para que se possa compreender adequadamente a questão, tem-se que "[...] o caso foi levado, em 8/5/1818, ao County Court of Baltimore County e, depois de uma decisão favorável a Maryland, foi remetido à Maryland Court of Appeals (WARREN, c1926, p. 506). Em junho de 1818, foi publicada a decisão defendendo a constitucionalidade do imposto do tributo de Maryland sobre o Banco. Na sequência, foi interposto um recurso para a Suprema Corte e o caso foi incluído em pauta deste tribunal em 18/9/1818". CASAGRANDE, C. L; BARREIRA, J. Henrique. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019. p. 254.

[186] Sobre o tema, conferir: CLARK, Bradford R. The supremacy clause as a constraint on federal power. **George Washington Law Review**, [s. l.], v. 71, p. 91-130, 2003.

[187] KILLENBECK, Mark Robert. McCulloch v. Maryland: securing a nation. Lawrence, KS: **University Press of Kansas**, [s. l.], 2006.

[188] UNITED STATES. Supreme Court. **McCulloch v. Maryland**, 17 U.S. 4. First Party: McCulloch. Second Party: Maryland. March 5, 1819. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/case.html. Acesso em: 14 set. 2023.

contrário, o *Chief Justice*, afirmou que o povo não desenhou o governo federal para ser dependente dos Estados. Para ele, os Estados não poderiam – a partir da tributação ou de qualquer outro meio – impedir, retardar ou controlar as operações das leis feitas pelo Congresso ou da execução das medidas realizadas pelo governo da União[189].

A decisão ainda definiu que a cláusula da supremacia também ampararia o controle de constitucionalidade da lei federal que porventura viesse a violar a autonomia dos Estados-membros[190]. Segundo Bradford R. Clark, "[...] o texto, a história e a estrutura da Constituição confirmam que a Cláusula de Supremacia autoriza a revisão judicial de estatutos federais que supostamente excedem o escopo do poder federal [...]. Assim, com efeito, a Cláusula reserva todos os poderes restantes aos Estados, ou ao povo"[191].

Essa decisão, assim como outras que se seguiram[192], teve forte impacto na construção constitucional e jurisprudencial brasileira e trouxe interessante reflexão. O alerta que se impõe é, em que pese não exista um modelo único de federalismo, conforme repisado anteriormente, que a simples transplantação de um modelo de um Estado ao outro pode apresentar, além de algumas idiossincrasias, sérias dificuldades de implementação.

Ciente dessa dificuldade e de que a forma de construção do modelo de Estado federal brasileiro ocorreu de forma distinta daquela perpetrada no sistema americano, bem como que a

---

[189] KILLENBECK, Mark Robert. McCulloch v. Maryland: securing a nation. Lawrence, KS: **University Press of Kansas**, [s. l.], 2006.

[190] Importante é esclarecer que a teoria dos poderes implícitos está atrelada ao precedente indicado (McCulloch v. Maryland de 1819) e ao federalismo dual. Depois desse precedente sobre os poderes implícitos, mas sob a égide do federalismo cooperativo, surge NLRB v. Jones (1937), tendo, no contexto do *new federalism* o precedente U.S. v. Lopez. Sobre a evolução da teoria dos poderes implícitos, conferir: HODUN, Milosz. **Doctrine of Implied Powers as a judicial tool to build federal Polities** – comparative study on the doctrine of implied powers in the European Union and the United States of America. 2015. 320 f. Tese (Doutorado em Direito) – School of Law, Reykjavik University. Reykjavík: Islândia, 2015.

[191] "The text, history, and structure of the Constitution confirm that the Supremacy Clause authorizes judicial review of federal statutes alleged to exceed the scope of federal power. The Founders considered three alternative mechanisms for resolving conflicts between state and federal law: coercive military force, congressional power to negative state laws, and adjudication under the Supremacy Clause. The decision to enlist courts – rather than Congress or the President – indicates that the Founders preferred to treat conflicts between state and federal law as judicial, rather than political questions. In addition, by expressly conditioning the supremacy of federal statutes on their constitutionality, the Supremacy Clause reassured the states that courts (both federal and state) would keep the federal government within the bounds of its assigned powers. Thus, in effect, the Clause reserves all remaining powers to the states, or to the people." CLARK, Bradford R. The supremacy clause as a constraint on federal power. **George Washington Law Review**, [s.l.], v. 71, p. 91-130, 2003. p. 3.

[192] Vide: **Ableman v. Booth (1858)**. *In*: Thomson Reuters: FindLaw. Disponível em: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=62&invol=506. Acesso em: 22 set. 2023; **Ableman v. Booth and States v. Booth (1859).** In: Law Library – American Law and Legal Information. Disponível em: http://law.jrank.org/pages/13557/Ableman-v-Booth-United-States-v-Booth.html. Acesso em: 22 set. 2023; **Gibbons v. Ogden (1824)**. In: LII Legal Information Institute. Disponível em: http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0022_0001_ZO.html. Acesso em: 22 set. 2023; **Pennsylvania v. Nelson (1956)**. *In*: Oyez. 2024. Disponível em: http://www.oyez.org/cases/1950-1959/1955/1955_10. Acesso em: 22 set. 2023.

Constituição brasileira é estruturalmente diversa daquela adotada nos Estados Unidos[193], a decisão da cláusula da supremacia permite que se enxergue a discussão sobre a obrigatoriedade de observância das normas da Constituição Federal no âmbito estadual sob um novo olhar. Vale dizer: retoma-se a necessidade de compreender as normas de repetição obrigatória, tanto as sensíveis, quanto as estabelecidas e as extensíveis a partir de uma nova ótica.

Nessa linha, não há grande dificuldade em compreender que os princípios constitucionais sensíveis são, naturalmente, como de repetição obrigatória, eis que, por sua própria natureza, dão conta da estrutura do modelo de Estado Democrático de Direito adotado pelo Estado brasileiro. Esses princípios, elencados exaustivamente no artigo 34, inciso VII[194], da Constituição demandam do intérprete das leis e das Constituições subnacionais que respeitem os seus exatos termos[195]. Logo, é possível, por exemplo, que os Estados-membros disciplinem a forma de prestação de contas da administração pública direta e indireta, mas não neguem a sua observância, sob pena de inconstitucionalidade (além de possível intervenção federal). Aliás, a inexistência de mecanismos de *accountability* pode, inclusive, desconstruir a própria noção de democracia[196].

---

[193] Em primeiro lugar, porque o modelo federativo norte-americano é diferente, tanto em termos históricos quanto na forma de composição, do modelo brasileiro, conforme indicado na parte final do primeiro capítulo. Segundo, porque o modelo constitucional americano é diverso daquele acolhido pelo constituinte brasileiro. Enquanto a Constituição norte-americana é um clássico exemplo de Constituição sintética, o modelo brasileiro é reconhecido como uma das cartas constitucionais mais extensas e prolixas, apenas perdendo para a Constituição Indiana. Portanto, novamente, replicar a forma pela qual a Corte americana construiu a decisão sobre a cláusula da supremacia pode levar a consequências diversas no sistema brasileiro. A interpretação de uma Constituição extensa como a brasileira é deveras diferente daquela perpetrada no sistema americano. A forma pela qual se compreende a divisão de competências também é diversa. No Brasil, a estrutura normativa do texto já é propensa a uma concentração de poderes na União, eis que, ao contrário da Constituição norte-americana, há uma extensa lista de poderes e competências já expressamente indicados no texto constitucional.
Isso faz com que, obviamente, o parâmetro de controle de constitucionalidade seja também mais alargado e implique, ainda, na adequação das Constituições estaduais ao texto da Constituição Federal. Sob esse prisma, exige que se retome a questão sobre a necessidade de observância pelos Estados-Membros dos limites e balizas estabelecidas pelo constituinte originário.

[194] "São princípios que dizem respeito basicamente à organização dos poderes governamentais dos Estados, que envolvem outros princípios particulares que destacaremos mais adiante. O princípio da prestação de contas atrai a observância dos princípios referentes ao sistema de controle externo e de controle interno a serem induzidos dos preceitos dos arts. 70 a 75 e, por conseguinte, a observância dos princípios orçamentários. O princípio da autonomia municipal impõe ao Poder Constituinte Estadual limites no tocante à organização dos Municípios, de vez que estes adquiriram capacidade de auto-organização, respeitados princípios estabelecidos na Constituição Estadual e na Constituição Federal, de modo que os Estados não podem senão indicar regras muito gerais sobre essa matéria. A inclusão de normas na Constituição Estadual". SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 612.

[195] É importante esclarecer que, ao contrário do poder legislativo federal que deve respeitar exatamente os termos previstos na Constituição, advoga-se a ideia de que o poder constituinte derivado decorrente possui um poder de conformação do texto da constituição estadual de forma mais ampla, eis que uma das características desse poder é a capacidade de auto-organização, inclusive do seu texto constitucional. A legislação estadual, por sua vez, dentro do âmbito de competência outorgado pela Constituição Federal, deve respeitar os termos e limites impostos pela Constituição Estadual.

[196] Para Philippe Schmitter e Terry Karl, a democracia pode ser sintetizada como consenso e *accountability* (responsabilização política), e estabelecem alguns critérios para definir o que a democracia não é. Segundo ambos

Os princípios constitucionais estabelecidos, por sua vez, não podem ser determinados irrestritamente como de observância obrigatória, eis que, embora se constituam em normas estabelecidas pela Constituição Federal previamente ao constituinte estadual, especificamente em relação a certas matérias – como as normas que versam sobre o sistema tributário, repartição de competências, organização dos poderes, direitos políticos, nacionalidade, direitos e garantias individuais, direitos sociais, ordem econômica, educação, família e cultura –, nem todos os temas são de competência exclusiva da União[197].

Isso significa dizer que, em relação a certos temas, a Constituição Federal é clara ao estabelecer limites à própria atividade do constituinte estadual, tal como, por exemplo, em alguns temas relativos à matéria tributária, nos quais há regras explícitas sobre o poder de tributar ou mesmo limites à atuação dos entes federados, conforme o disposto nos artigos 19 e 150, da Constituição Federal. Algumas matérias, entretanto, além de possuírem atribuição concorrente aos entes federados, como no caso mencionado, ou forem de aplicação indistinta a todos os entes federados, possuem peculiaridades que não admitem a sua prévia compreensão sempre e em todos os casos como de repetição obrigatória.

Quando o Supremo Tribunal Federal foi levado a decidir sobre a idade mínima para o ingresso de crianças no primeiro ano do ensino fundamental[198], por meio da ADI 682/PR, a discussão travada dizia respeito justamente à competência do estado do Paraná para disciplinar o tema, ainda que em caráter suplementar à Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Na ocasião assentou o relator: "[...] afastar essa prerrogativa do Estado-membro, não vedada pela Constituição Federal e autorizada pela Lei de Diretrizes da Educação, seria mutilar ainda mais já angusto rol das competências a ele reservadas"[199].

Da mesma forma, a disciplina dos direitos e garantias individuais pode ser elastecida pelo constituinte derivado decorrente, ou seja, previsto na Constituição Estadual, sem que isso

---

os doutrinadores, a democracia não é estabilidade social, não traz harmonia política nem crescimento econômico. De acordo com os autores: "The central question, therefore, is not whether or not there will be a political elite or even a professional political class, but how these representatives are chosen and then held accountable for their actions". SCHMITTER, P. C.; TERRY, L. K. What democracy is… and is not. **Journal of Democracy**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991. p. 80.

[197] SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 613.

[198] Ainda sobre a questão do corte etário para a matrícula, decidiu o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da ADPF 292. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 292, Distrito Federal**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Ministério da Educação. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 01 agosto 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753327262. Acesso em: 22 set. 2023.

[199] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 682-7, Paraná**. Reqte: Governador do Estado do Paraná. Reqdo: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 08 março 2007. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=451982. Acesso em: 22 set. 2023.

implique ofensa à Constituição Federal, ou quiçá aos princípios estabelecidos. Quando o texto da Constituição Federal constitui uma cláusula de abertura constitucional (art. 5º, §2º, da Constituição), permite-se [200] que os Estados possam disciplinar em seus textos fundamentais (art. 25 c/c art. 11, do ADCT). Assim, a conclusão possível é que possa haver a disciplina de direitos fundamentais também em âmbito estadual, com a vantagem de que não é possível diminuir um padrão mínimo já alcançado ou disciplinado em âmbito federal e, por outro lado, é preciso estar atento às peculiaridades e necessidades regionais[201].

Isso é algo, inclusive, que já vem sendo desenvolvido pela doutrina americana em dois aspectos[202]. O primeiro deles é que, ao contrário do sistema brasileiro, no qual as Constituições Estaduais foram criadas posteriormente à Federal, as Constituições Estaduais norte-americanas já contemplavam um "bill of rights", não rara vez contendo diversos direitos fundamentais inexistentes em âmbito federal. Conjuntamente a isso, vem sendo desenvolvida pela doutrina norte-americana, por meio do chamado "progressive federalism"[203], a ideia ou capacidade de os Estados defenderem direitos inclusive contra políticas erosivas do governo central[204].

---

[200] É possível entender, também, que mesmo sem a cláusula de abertura prevista no artigo 5º, §2º, da Constituição Federal, os Estados poderiam regulamentar em seus textos direitos e garantias fundamentais, na medida em que, além de inexistir proibição para tal desiderato no texto constitucional, o aumento de direitos e garantias apenas cumpre a determinação contida nos princípios e valores do constituinte federal. Na sequência, indicar-se-á uma série de direitos fundamentais previstos nas Constituições estaduais brasileiras.

[201] "É óbvio que a previsão de direitos fundamentais nas Constituições estaduais precisa observar o sistema de repartição de competências federativas da Constituição Federal de 1988. Noutras palavras, o poder constituinte decorrente não é ilimitado e está condicionado às normas e parâmetros do texto federal; porém, não se pode mais fechar os olhos ao fato de que a lógica de competência e não de hierarquia pode ser muito inspiradora, permitindo as unidades subnacionais desenvolverem um importante papel na proteção de direitos fundamentais, principalmente, considerando as peculiaridades locais". ARAÚJO, M. L. C.; RORIZ, R. C. L. L. Direito constitucional estadual e educação: a contribuição do federalismo para a ampliação do direito fundamental à gratuidade do ensino superior. **Revista Justiça do Direito**. v. 37, n.1, p. 259-277, jan./abr., 2023. p. 276.

[202] Não apenas na doutrina norte-americana. Veja-se, por exemplo, a seguinte passagem: "Interestingly, however, in the course of these decisions by the South African Constitutional Court, it expressed the view that it would be proper for a Province to include a bill of rights, even providing rights beyond (but not in conflict with) the nationalconstitution, in its provincial constitution". WILLIAMS, Robert F. Teaching and researching comparative subnational constitutional law, **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, 2011. Disponível em: https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol115/iss4/13. Acesso em: 23 ago. 2023. p. 1121.

[203] Disponível em: https://democracyjournal.org/magazine/44/progressive-federalism-a-users-guide/. Acesso em: 16 abr. 2024.

[204] "Today we see efforts to push through other core parts of the equality project through state and local sites, including immigration reform, policing, sentencing, health insurance, and the living wage movement, just to name a few. Those pushing reform at the state and local level understand the crucial lesson from the same-sex marriage movement: If you want those policies to stick, they have to come from the bottom-up, not the top-down. And it's useful for reformers to work through institutions rather than standing on the sideline and jeering. Social movements need pragmatic insiders, forging compromise from within, not just principled outsiders, demanding more and better from without. Progressive federalism isn't a cure-all, of course. The president is more than capable of causing harm with a stroke of the executive pen. Heavily indebted states and cities may find resisting the federal government too expensive. And cities and state governments have other important business to address. But progressives would be foolish to treat the cities and states in which they live as nothing more than enclaves sheltered from some of the national policies they don't like. States and localities can resist policies that jeopardize the rule of law, they can create incentives for moderation and compromise when one party or another goes to the extremes, and they are the means for building shared ideals going forward. Federalism is for everyone. It's time

Segundo essa doutrina, diante dos impasses com o governo federal, a prossecução de objetivos políticos progressistas acaba sendo realizada pelos governos subnacionais. Algo que o juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, Louis Brandeis, chamou de "laboratórios de democracia", viabilizando a existência de políticas inovadoras sem colocar em "risco" o restante do país[205].

Além de nos Estados Unidos, também na Alemanha é possível encontrar uma disciplina profícua sobre os direitos fundamentais estaduais. Atualmente são 16 Estados que integram a Federação Alemã, os quais possuem autonomia para disciplinarem em seus textos direitos fundamentais estaduais, tendo por guardião o Tribunal Constitucional Estadual. Com isso, pode-se afirmar que, no sistema alemão, há uma dupla proteção dos direitos fundamentais: uma em âmbito estadual e outra em âmbito federal[206].

No Brasil, é possível encontrar, além do desenvolvimento de políticas públicas em âmbito estadual, até mesmo em relativa contrariedade aquela desenvolvida em âmbito federal, como visto e chancelado pelo Supremo Tribunal Federal no caso da pandemia de COVID-19[207], o aditamento de direitos em âmbito estadual[208].

---

that liberals took notice". HEATHER, Gerken. We're about to see states' rights used defensively against Trump. **Vox Media**, [s.l.], 2017. Disponível em: https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncoope rative. Acesso em: 03 nov. 2023.

[205]MENDONCA, L.; TYSON, L. D. The Progressive Resurgence of Federalism. **Stanford Social Innovation Review**. [s. l.], v. 6, n. 1. 2017. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/the_progressive_ resurgence_ of_ federalism#. Acesso em: 04 nov. 2023.

[206] SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais estaduais e jurisdição constitucional na Alemanha**. Conjur. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-23/observatorio-constitucional-direitos-fundamentais-estaduais-jurisdicao-constitucional-alemanha/. Acesso em: 20 abr. 2024.

[207] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 770, Distrito Federal**. Reqte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Reqdo: Presidente da República: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 24 fevereiro 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755275114. Acesso em: 03 nov. 2023.

[208] É preciso pontuar que a pandemia não criou propriamente direitos em âmbito estadual. Na verdade, o que o Supremo Tribunal Federal fez foi legitimar a atuação dos Estados na restrição de certos direitos que a União não restringiu em prol de outros direitos fundamentais com vistas à proteção da saúde pública. Em verdade, diz respeito a um intrincado equilíbrio entre ampliação ou adequação de certos direitos com o objetivo de salvaguarda de outros valores ou direitos constitucionais. Sobre esse ponto, mais uma vez as considerações de Cibele Dias: "[...] a tão acalentada 'coordenação entre todos os níveis de governo na destinação prioritária de recursos e esforços para a saúde pública' (ADPF 672 MC-REF) não ficou menos distante quando o STF autorizou os Estados, Distrito Federal e Municípios a dispensar vacinas contra a COVID-19 se a atuação da União fosse omissiva ou insuficiente ou para implementar vacinação compulsória contra a COVID-19, bem como a releitura judicial da Lei n.º 13.979/20 em nada contribui para forjar mecanismos de coordenação e colaboração. Se os argumentos da Corte a favor da autonomia política dos entes subnacionais na edição de decretos restritivos para o enfrentamento da emergência de saúde pública cumprem o que ficou prometido em 2015 no julgamento da ADI 4060 Santa Catarina de 'abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal' e de revisão 'postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988', só o tempo dirá". DIAS, Cibele Fernandes. Notas sobre a jurisprudência do STF acerca da partilha de competências federativas em face da pandemia de Covid-19. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz

Em pesquisa sobre o tema, Luís Fernando Sgarbossa e Laura Bittencourt indicam, como exemplos, que, na Região Norte, a Constituição do Acre e de Rondônia instituíram a gratuidade no transporte estadual e municipal para pessoas com deficiência e seu acompanhante em casos de reconhecida dificuldade de locomoção. A Constituição do Pará prevê uma espécie de referendo revogatório em relação a diversos atos normativos, enquanto a Constituição do Amazonas garante, em seu artigo 186, à mulher a livre opção pela maternidade e a interrupção da gravidez, nas hipóteses legais, com direito a atendimento clínico, judicial e psicológico[209].

Outras regiões também possuem a disciplina de direitos autônomos no texto constitucional. É o caso da Constituição da Bahia, ao assegurar os serviços de água, esgoto e energia elétrica, no caso de absoluta incapacidade de pagamento (art. 4º, inciso VI)[210], ou mesmo na região Centro-Oeste, com a Constituição do Mato Grosso, que prevê a tutela da privacidade e intimidade em relação aos dados mantidos pelos bancos de dados públicos e privados (art. 10, inciso XIII). No Sul, há previsão da Constituição catarinense (art. 4º, inciso II, "d"), de gratuidade aos pobres, na forma da lei, do registro e certidão de adoção. No Paraná há a garantia de políticas públicas preventivas e terapêuticas para câncer e diabetes (art. 170, inciso I e II)[211].

O que se pode perceber, portanto, retomando a discussão sobre a obrigatoriedade de repetição dos princípios constitucionais estabelecidos – se todos ou apenas parte deles –, é que nem todas as Constituições repetem ou precisam repetir em seus textos todos os elementos constitucionais da Constituição Federal. Logicamente, esses princípios, que de alguma forma

---

Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**. Reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 99-119, p. 117-118.

[209] SGARBOSSA, L. F.; BITTENCOURT, L. C. Os 30 anos das constituições estaduais no Brasil e os direitos fundamentais estaduais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**. Londrina, v. 4, n. 1, p. 90-116, ago. 2019.

[210] Em que pese as diversas previsões normativas, algumas já foram objeto de controle de constitucionalidade. Em caso semelhante ao indicado pela Constituição da Bahia, mas proveniente do Rio Grande do Sul, o Supremo Tribunal assim decidiu: "DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA POR TRABALHADORES DESEMPREGADOS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei do Estado do Rio Grande do Sul que isenta trabalhadores desempregados do pagamento do consumo de energia elétrica e de água pelo período de seis meses. 2. Configurada violação aos arts. 21, XII, b; 22, IV e 30, I e V, CF, pois a lei estadual afronta o esquema de competências legislativa e administrativa previsto na Constituição. 3. Configurada a violação ao art. 175, caput e parágrafo único, I, III, V e ao art. 37, XXI, CF, tendo em vista que a lei estadual interferiu na concessão de serviços públicos federal e municipal, alterando condições da relação contratual que impacta a equação econômico-financeira em desfavor das concessionárias. 4. Medida cautelar confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 2.299**. Rel. Min. Roberto Barroso. Reqte. Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751630862. Acesso em: 20 abr. 2024.

[211] SGARBOSSA, L. F.; BITTENCOURT, L. C. Os 30 anos das constituições estaduais no Brasil e os direitos fundamentais estaduais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**. Londrina, v. 4, n. 1, p. 90-116, ago. 2019.

possam ser enquadrados dentro dos parâmetros dos princípios constitucionais sensíveis ou que a Constituição Federal expressamente indique como limite ou baliza ao constituinte decorrente, devem ser observados. De toda forma, as demais normas e valores que permitam o exercício de algum grau de autonomia às entidades subnacionais também devem ser, por consequência do modelo de Estado adotado, respeitados.

Por fim, em relação aos princípios constitucionais extensíveis[212], ou na terminologia de Raul Machado Horta "princípios federais e não constitucionais"[213], como normas implícitas da organização da União, essas demandam ainda mais cuidado do intérprete, na medida em que não há no texto constitucional qualquer elemento textual que permita concluir de antemão sobre a necessidade de observância obrigatória do regime federal no estadual.

São normas implícitas, cuja aplicação se estende aos Estados por meio da atividade interpretativa realizada pelo Supremo Tribunal Federal. Normalmente se valendo do princípio da simetria, na modalidade de cláusula interpretativa, esses princípios são "descobertos" por intermédio da atividade hermenêutica da Corte, que indica quais normas devem ser repetidas no âmbito estadual[214].

Em relação a esses princípios, não há como determinar de imediato a sua vinculação obrigatória, porque, conforme dito, demandam atividade interpretativa por parte do Supremo. Além disso, exigem que o intérprete fundamente e justifique a sua opção. A questão, então, trata-se de compreender a maneira pela qual o Supremo tem abarcado as situações que envolvem essa forma de interpretação, o que se pretende desenvolver no tópico a seguir.

1.7.4 Poder constituinte decorrente e o Supremo Tribunal Federal

A forma pela qual o Supremo Tribunal Federal analisa as questões atinentes à necessidade de observância ou não das cláusulas de repetição obrigatória podem ser verificadas sob duas óticas. A primeira delas diz respeito à forma pela qual a Corte tem enfrentado, em termos qualitativos, a análise das questões de controle de constitucionalidade de normas estaduais. A segunda trata da forma por meio da qual o Supremo interpreta a regra da simetria e de outros cânones interpretativos, criando uma jurisprudência mais ou menos centralizadora.

Sobre o primeiro ponto, tem-se que atualmente grande parte do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal diz respeito à legislação aprovada

---

[212] SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 611.
[213] HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 75.
[214] HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 75.

no âmbito estadual. Sobre tal tema, Tomio e Robl estudaram o impacto das ações direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, concluindo que "[...] dois terços (63%) das 5.011 ADIs interpostas no STF, entre 1988 e 2013, tinham como objeto algum ato normativo do processo decisório estadual. Desses 2.152 atos normativos questionados no STF, a grande maioria (quase 90%) constituía legislação aprovada pelas Assembleias Estaduais: 2750 normas, sendo 800 emendas às Constituições Estaduais e 1.950 leis ordinárias e complementares estaduais"[215]. Ainda complementam os autores: "[...] os fundamentos para declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos encontram-se em vícios formais (iniciativa e competência) e não em questões materiais"[216].

Esses dados revelam que grande parte do controle de constitucionalidade concentrado realizado no Brasil, no âmbito federal, tem por tônica a análise da atuação legislativa realizada pelas entidades subnacionais e, ainda, que este controle é realizado em grande parte tomando por base a necessidade de espelhamento procedimental entre o que prescreve a Constituição Federal e o que o Supremo entende que deveria estar prescrito – até mesmo por simetria – no âmbito estadual e pela necessidade de observância à divisão de competências do texto constitucional. Ou seja, grande parte do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal hoje tem como foco as normas criadas em âmbito regional e, ainda, concentram-se na contrariedade formal ao texto da Constituição[217].

Nem se alegue, na esteira da crítica desenvolvida por Rubens Glezer, Ana Laura Barbosa e Matheus Cadedo acerca do fato de que haveria um "[...] mito na jurisprudência federalista concentradora do STF"[218], afirmando que o Supremo atua mais como mediador de

---

[215] TOMIO, F. R. de L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça: efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira,** [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, dez. 2015.

[216] TOMIO, F. R. de L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça: efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira,** [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, dez. 2015.

[217] Essa contrariedade formal diz respeito à suposta inobservância da repartição de competências, mas envolverá também um controle material, porque o STF analisa o conteúdo da legislação estadual ser contrário ao conteúdo de leis federais, principalmente em tema de competência concorrente quando a norma específica estadual contraria a norma geral federal.

[218] "As poucas pesquisas empíricas sobre o tema – em geral, realizadas como estudos de casos ou análises quantitativas – confluem para um diagnóstico de que o Supremo Tribunal Federal possui uma jurisprudência federativa centralizadora. Isso significaria que o Supremo tenderia a resolver conflitos federativos em prol da União, em detrimento do Estado. Neste artigo, argumentamos que esse diagnóstico foi baseado em premissas metodológicas problemáticas e por isso a chamamos de 'mito'. Além disso, oferecemos uma proposta sobre como realizar uma análise mais precisa sobre a jurisprudência do STF nos conflitos federativos. Demos especial atenção à natureza do conflito e às partes envolvidas no litígio. Ao levantar e analisar os dados da jurisprudência com atenção a essas variáveis, foi possível identificar que uma parte relevante desse universo envolve disputas intra-estaduais ou litígios de grupos de interesse organizados. Em tais casos, há poucas razões jurídicas para supor que a revogação da norma estadual implicaria necessariamente um movimento pela centralização em favor da União. Dados dessa natureza que nos provocam a traçar um novo caminho para compreender o real papel do STF na

conflitos políticos do que como árbitro de conflito de competências[219]. Tal informação, em verdade, agrega-se à pesquisa realizada por Tomio, Robl Filho e Kanayama e não a desconsidera.

Assim, o que leva a Corte a decidir, em sua grande maioria, casos da jurisdição estadual, talvez, diga respeito a uma dificuldade no plano estadual de gerir o poder entre o governador e certas entidades de classe – principais atores na busca de solução de conflitos federativos no Supremo Tribunal Federal[220] – do que propriamente uma questão federativa em si. Não se desconsidera esse fato. Aliás, nem os autores mencionados desconsideram.

A grande questão que se coloca é por qual razão esses atores buscam o Supremo Tribunal Federal para dispor sobre esse conflito? Por qual razão essas discussões não se centram, por exemplo, no âmbito estadual, quando a lei questionada puder ser confrontada apenas perante a Constituição Estadual?[221]

Uma primeira resposta possível – mesmo simplista – diz respeito a um costume ou hábito procedimental de levar diretamente a questão ao Supremo sem interpor a demanda inicialmente na Corte Local. Uma segunda colocação está no fato de que mais importante do

---

resolução de conflitos federativos". GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P.; CADEDO, M. S. O mito da jurisprudência federalista concentrado do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista brasileira Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, a. 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun., 2021.

[219] Explicando a diferença entre ser mediador e árbitro, os autores colocam: "Os dados desta análise exploratória revelam que, ao menos em 60% das ações no debate de distribuição de competências federativas, o STF parece agir mais como mediador de conflitos políticos do que como árbitro de conflitos de competências. Trata-se de casos nos quais governadores questionam leis estaduais aprovadas pela assembleia legislativa, defendendo uma inconstitucionalidade formal que afetará o próprio Estado-membro que representa em benefício, supõe-se, de uma vitória política. Por outro lado, setores empresariais impugnam leis estaduais que impõem ônus às suas atividades, emplacando o argumento da atribuição de competências à União e da necessidade de consideração da livre iniciativa. E, como visto, esse discurso tem encontrado permeabilidade no tribunal". GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P.; CADEDO, M. S. O mito da jurisprudência federalista concentrado do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, a. 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun., 2021, p. 97.

[220] "É representativa dessa tendência a pesquisa de Tomio, Robl Filho e Kanayama. Nessa pesquisa, concluíram que apenas 15% das ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo conflito federativo anularam norma da União. Alexandre Zaidan Costa e Juliano Benvindo chegam à mesma conclusão da centralização na União a partir da análise de ADIs [...] esse diagnóstico hegemônico sobre a suposta tendência centralizadora do STF se assenta sobre bases frágeis: tanto em razão desse tipo de enfoque em ações de controle concentrado, quanto da premissa (muitas vezes implícita) de que a inconstitucionalidade de norma estadual implica centralização. Pretendemos indicar como os conflitos federativos podem ser mais bem compreendidos se estudados por meio de outros materiais e incluindo outras variáveis". GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P.; CADEDO, M. S. O mito da jurisprudência federalista concentrado do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, a. 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun., 2021. p. 91.

[221] Obviamente não se trata do controle de constitucionalidade de lei estadual em face da Constituição Federal. Nesse caso, a competência é, por expressa disposição constitucional, do Supremo Tribunal Federal. Em outras palavras, o Supremo é chamado a decidir porque o TJ não teria competência para decidir sobre a constitucionalidade de uma lei estadual em face da Constituição Federal, ou seja, quem decide se o Estado respeitou ou não a regra da repartição de competência legislativa, e legislou sobre um tema de sua competência, só pode ser o STF, porque o parâmetro será sempre a CF, pois nela está a sede das regras de repartição de competências entre os entes federados.

que o argumento lançado pelos atores (ser competência da União ou dos Estados-membros, se houve a infringência a alguma regra de procedimento ou de iniciativa etc.) está no fato de que haverá uma intermediação ou, ao menos, uma ponderação por uma outra Corte. Instituição essa que parece ser usada mais como um instrumento de manobra política dos atores estaduais, interessados em regular os conflitos regionais sob lentes específicas da predominância de poder político, do que efetivamente uma decisão técnica sobre repartição de competências constitucionais.

É o que pontua Marco Marrafon ao afirmar que: "Tais dados podem levar a uma prévia conclusão: os governadores utilizam a ADI como instrumento de derrubar leis aprovadas pelas Assembleias Legislativas de seus Estados – provavelmente pela ausência de apoio político ou da maioria da Casa ser de oposição ao governo – e também para impedir determinadas normas emitidas por outras unidades federativas"[222].

Continua o autor: "Em razão disso, a propositura dessas ADIs pelos governadores é uma forma de interferir por meios processuais naquilo que deveria ser um debate político, seja entre Casa Legislativa e Governo Estadual, seja entre Estados que fazem leis para seu benefício e que algumas vezes criam efeitos negativos em outros (uma das razões que leva à chamada guerra fiscal). Isso pode ser reforçado pelo alto número de procedências de tais ações propostas pelas Assembleias, que podem usar o meio processual também como forma de derrubar decisões políticas dos governadores oposicionistas"[223].

Talvez também porque, a partir dessa tendência do Supremo de, ao intermediar conflitos federativos, possuir uma predisposição a compreender a demanda a partir de lentes centralizadoras, mais importante do que a solução dada ao caso, quem sabe, diga respeito a lançar um argumento forte. Nesses termos, é preciso um argumento capaz de fazer com que aquele que foi derrotado no âmbito estadual saia vitorioso no âmbito federal.

Assim, mais do que concordar ou não com o argumento – e talvez mais importante do que isso – seja preciso a possibilidade de reverter um resultado angariado em âmbito regional. Lançar o argumento de subtração da competência federal pelos Estados-membros tem sido um caminho relativamente eficaz nesse setor, em especial quando se discute a desobediência a alguma regra formal no procedimento de elaboração de uma norma local ou regional.

---

[222] MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e Poder**. Federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 55.
[223] MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e Poder**. Federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 55.

Não se desconhece, conforme anteriormente explicitado, que a tendência centralizadora[224] é, em grande parte, decorrente da própria estrutura do texto constitucional, o qual atribui à União grande parte das competências legislativas e executórias do Estado. Mas decorre, também, de uma conjunção de fatores, tais como a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal tem lido o texto constitucional, em especial nos artigos que dispõem sobre a competência concorrente, até mesmo a pouca prevalência que o Senado dá na busca e concretização dos interesses regionais[225], ao contrário, por exemplo, da Federação alemã[226].

Além da justificativa histórica e dos dados indicados, tal situação também pode estar relacionada ao fato de o Supremo Tribunal Federal ainda ser hoje árbitro dos conflitos

---

[224] No campo em que se está, duas dessas tendências podem ser destacadas. Na primeira delas, o STF amplia o âmbito da competência da União em detrimento de Estados e Municípios. Essa operação se processa de dois modos: nos casos de dúvida sobre a inclusão de determinada matéria no âmbito das competências concorrentes ou no âmbito da competência privativa da União, o Tribunal decide em favor da segunda hipótese; no campo das competências concorrentes, o STF amplia a esfera de atuação da União, lançando mão de um conceito formal de normas gerais. A segunda tendência consiste na influência da jurisprudência formulada na vigência da Constituição de 1967 sobre a jurisprudência do STF a partir de 1988. Apesar das marcantes diferenças entre os dois regimes, incluindo o caráter mais descentralizado da organização federal na Carta vigente, o STF invoca constantemente as decisões tomadas sob a Constituição anterior como precedentes para decidir os conflitos atuais no campo da repartição de competências. MAUÉS, Antonio. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: Os casos de Espanha e Brasil. *In*: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituições**: Estudos Comparados. (org.). Curitiba: Lumen Juris, 2012. p. 68.

[225] A estrutura federalista dialoga com um legislativo bicameral, no qual a câmara dos deputados representaria todo o povo; e o Senado à proporcionalidade os Estados-membros. A crítica à atualidade dessa divisão é feita com precisão por José Afonso da Silva, segundo o autor: "Diz-se que o bicameralismo é uma consequência lógica da estrutura federal, do princípio federalista; de um lado, o Estado federal se apresenta como um bloco único, como uma só nação; de outro, ele aparece como formado de Estados-membros, que conservam larga autonomia, e o governo federal deve refletir esse duplo caráter. Isso importa na separação do Poder Legislativo em dois ramos: um emanado do povo considerado no seu conjunto, na sua unidade; outro formado de delegados próprios de cada Estado-membro. A realidade contraria o argumento. Ora, no federalismo brasileiro, como no dos Estados Unidos, os Senadores não são delegados dos Estados. São eleitos pelo povo, através de partidos políticos, tal como os Deputados. Exercem, portanto, um mandato representativo partidário. Por isso, não raro os Senadores de um Estado são opositores do governante estadual. Como é que pode representar o Estado, sem estar de acordo com o governo estadual? Aquele princípio da lei francesa de 22 de dezembro de 1789, segundo o qual o Deputado eleito por um departamento (no Brasil, por um Estado) não representa o departamento, mas toda a Nação ou o povo todo, há muito perdeu sentido entre nós. Estamos aí assistindo ao grande debate sobre a desproporcionalidade da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, para mostrar que a realidade é que as bancadas estaduais defendem basicamente os interesses de seus Estados". SILVA, José Afonso. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 187, jul./set., 2010, p. 143.

[226] NAGEL, Klaus. El federalismo alemán: más cooperación o nueva asimetría? **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 118, p. 65-99, out./dez. 2002. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/ articulo?codigo=287607. Acesso em: 23 ago. 2023; LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M.; BORGES, D. N. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. ISSN 1516-6104, n. 39, p. 52-81, jul./dez., 2011. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/177/159. Acesso em: 30 ago. 2023; LOPREATO, Francisco Luiz C. O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica. **Unicamp**. IE, Campinas, ISSN 0103-9466, n. 440, p. 01-43, 2022. Disponível em: https://www.ie.unicamp.br/images/arquivos/artigos/ TD/TD440.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023; LLORENTE, Francisco Rubio. Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 21, p. 305-307, 1987. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44203213. Acesso em: 30 ago. 2023.

federativos. Ademais, pode se dar pela crença há muito arraigada de que a última palavra em matéria constitucional é a ele atribuída[227].

Em que pese o próprio Supremo Tribunal Federal já tenha atribuído a si "[...] a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da lei fundamental"[228], é certo que hoje grande parte da doutrina discorda dessa posição[229]. Em primeiro lugar, porque sequer há, em grande parte dos casos, uma última palavra. Segundo, porque as decisões da Corte podem levar a uma reação social que pode implicar desde uma retomada da discussão no poder legislativo[230] até um incentivo para que os ministros adotem uma posição diferente sobre o tema.

Terceiro, porque cada um dos entes responsáveis pela produção normativa ou mesmo pela decisão possui capacidades e dificuldades que lhe são inerentes. Desde o fato de que são compostos por intérpretes e aplicadores humanos e, portanto, essencialmente passíveis de falhas e limitações, até peculiaridades institucionais que lhe são próprias, como, por exemplo, uma suposta blindagem de alternância política, uma organização técnico-jurídica superior e uma legitimidade popular reforçada pelas eleições periódicas.

Em quarto lugar, porque, ainda que não haja uma mudança formal na decisão, não há mais a compreensão de que a Constituição é o que o Supremo diz que ela é. A interpretação

---

[227] Em que pese tal entendimento venha, aos poucos, sendo amenizado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se pode observar nas ADI 5105 e RE 1116485. Especialmente em relação à ADI 5105, o Supremo assim dispôs: "Destarte, a interpretação do sentido e do alcance das disposições constitucionais não pode ser vista como apanágio exclusivo do Supremo Tribunal Federal, em uma leitura anacrônica e arrogante do princípio da separação de poderes. Ao revés, a interpretação constitucional passa por um processo de construção coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribui com suas capacidades específicas no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional, sem se arvorar como intérprete único e exclusivo da Carta da República e no aperfeiçoamento das instituições democráticas [...]. É precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve examinar a presente discussão. Deveras, os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, como não poderiam deixar de ser, vinculam as partes do processo e finalizam uma rodada procedimental, mas não encerram, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo. Na verdade, a interpretação dada pela Corte fornece o *input* para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como última palavra provisória. Insta ressaltar que a opção por reconhecer que dinâmica interinstitucional se funda em premissa dialógica e plural de interpretação da Constituição, e não de monopólio e arrogância, afasta qualquer leitura romântica e idealizada das instituições, evitando, bem por isso, o indesejado fetichismo institucional [...]". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5105**. Rel. Min. Luiz Fux. Reqte. Solidariedade. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499 116. Acesso em: 20 abr. 2024.

[228] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603-1, Distrito Federal**. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 04 outubro 2007. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121. Acesso em: 22 ago. 2023.

[229] SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**. v. 250, jan., 2009, p. 197-227.

[230] Cf. KLARMAN, Michael. How Brown changed race relations: the backlash thesis. The jornal of American History. **Oxford University Press**. [s.l.], v. 81, n.1, p. 81-118, jun., 1994.

sobre o sentido e o alcance das normas constitucionais não é tarefa restrita ao ambiente dos Tribunais ou mesmo dos poderes políticos[231]. Ela é partilhada por todos que compõem uma determinada comunidade. Partidos políticos, associações, especialistas ou mesmo o cidadão, todos compõem a "sociedade aberta de intérpretes" constitucionais[232]. Ainda que a interpretação possa nem chegar ao Supremo[233], se a lei estadual for confrontada apenas frente à Constituição Estadual, a norma não for de repetição obrigatória nem houver a interposição de recurso ou mesmo o reconhecimento de repercussão geral, a decisão ficará restrita ao âmbito regional.

Além disso, a interpretação do texto constitucional, bem como a compreensão e as tensões sociais decorrentes de desacordos morais razoáveis[234] são permeáveis com o tempo e

---

[231] "O processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto. O raio de interpretação normatiza amplia-se graças aos 'intérpretes da Constituição da sociedade aberta'. Eles são os participantes fundamentais no processo de 'Trial ad error', de descoberta e de obtenção do direito. A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. A interpretação constitucional jurídica traduz (apenas) a pluralidade da esfera pública e da realidade (*die pluralistische Öffentlichkeit und Wirklichkeit*), as necessidades e as possibilidades da comunidade, que constam do texto, que antecedem os textos constitucionais ou subjazem a eles. A teoria da interpretação tem a tendência de superestimar sempre o significado do texto". HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 43.

[232] HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Brasília. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 60, nov./dez. 2014. p. 40. Tal compreensão é, inclusive, indicada pelo Supremo na ADI 5105: "De igual modo, a própria concepção de limitação do poder, ínsita ao sistema de freios e contrapesos, milita em favor de uma pluralização dos intérpretes, e não de um monopólio, do sentido da Constituição, concretizando a ideia de 'sociedade aberta aos intérpretes da constituição'. Segundo o Peter Häberle, artífice da tese, 'no processo de interpretação constitucional, estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado *numerus clausus* de intérpretes da Constituição. [...] quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos por cointerpretá-la' (HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta aos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 13). A interpretação e a concretização da Constituição, seguindo essa premissa, não podem ficar adstritas às Cortes, mas, em especial, devem ser realizadas por meio de interações e diálogos entre os diversos atores da sociedade. Se se caminha no sentido de pluralizar a interpretação constitucional, de modo a compreender a Carta da República como um Estatuto Fundamental da comunidade política, seria um retrocesso pintar em fortes tintas a concepção juriscêntrica nesta seara". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5105**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10499116. Acesso em: 13 abr. 2024. Cf, ainda, HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 43.

[233] Quando a lei estadual for questionada perante a Constituição Estadual e não for o caso de interposição de recurso extraordinário ou mesmo a norma da Constituição Estadual utilizada como parâmetro não for de repetição obrigatória, a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça transitará em julgado sem qualquer interferência da Corte Federal.

[234] Cf. WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=ylj. Acesso em: 16 ago. 2022; CONSANI, Cristina Foroni. A crítica de Jeremy Waldron ao constitucionalismo contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 59, n. 2, p. 143-173, 2014. DOI. 10.5380/rfdufpr.v59i2.35730. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/download/35730/22971. Acesso em: 17 ago. 2022; NASCIMENTO, Luma Neto do. Dworkin versus Waldron: os prós e os

com as condições históricas e sociais nelas inseridas. Uma decisão dada pelo STF, ainda que possa ser compreendida como um importante elemento de compreensão do sentido da norma constitucional, não é a página final do debate, mas apenas um importante capítulo na compreensão do texto constitucional. É um convite ao diálogo entre as instituições, poderes e o povo. Justamente nesse sentido, lecionam Daniel Sarmento e Cláudia Souza Neto:

> [...] não é salutar atribuir a um único órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição. [...]. É preferível adotar-se um modelo que não atribua a nenhuma instituição – nem do Judiciário, nem do Legislativo – o "direito de errar por último", abrindo-se a permanente possibilidade de correções recíprocas no campo da hermenêutica constitucional, com base na ideia de diálogo, em lugar da visão tradicional, que concede a última palavra nessa área ao STF. [...]. As decisões do STF em matéria constitucional são insuscetíveis de invalidação pelas instâncias políticas. Isso, porém, não impede que seja editada uma nova lei, com conteúdo similar àquela que foi declarada inconstitucional. Essa posição pode ser derivada do próprio texto constitucional, que não estendeu ao Poder Legislativo os efeitos vinculantes das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade (art. 102, § 2º, e art. 103-A, da Constituição). Se o fato ocorrer, é muito provável que a nova lei seja também declarada inconstitucional. Mas o resultado pode ser diferente. O STF pode e deve refletir sobre os argumentos adicionais fornecidos pelo Parlamento ou debatidos pela opinião pública para dar suporte ao novo ato normativo, e não os ignorar, tomando a nova medida legislativa como afronta à sua autoridade. Nesse ínterim, além da possibilidade de alteração de posicionamento de alguns ministros, pode haver também a mudança na composição da Corte, com reflexões no resultado do julgamento.[235]

A rejeição a essa compreensão somada à noção de que deveria haver o respeito irrestrito dos Estados aos princípios constitucionais estabelecidos, extensíveis e sensíveis, faz com que grande parte do poder dos Estados-membros de auto-organização se esvazie. O que irá se refletir, indubitavelmente, na forma de realização do processo constitucional perante os Tribunais de Justiça.

Importa, assim, compreender quais são os elementos que compõem a jurisdição constitucional estadual. Impõe, além da dimensão dada pelo poder constituinte derivado decorrente, entender que a federação apenas faz sentido com a atribuição aos Estados-membros do poder de criarem os seus próprios textos constitucionais. Interligada a essa concepção, apenas faz sentido se ter a sua própria Constituição se houver mecanismos de defesa do texto, como lembra o autor tedesco Ernst Friesenhahn, quando afirma que "[...] no estado federal, somente pode existir jurisdição no âmbito do Estado-membro se a Constituição Federal assegura às unidades federativas não só a liberdade para criar, por sua própria deliberação,

---

contras da revisão judicial. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 1208-1230, 2016. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/9816. Acesso em: 17 ago. 2022.

[235] SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402-405.

constituições autônomas, mas também o poder para regular, especificamente, a defesa judicial de sua Constituição"[236].

[236] MENDES, Gilmar. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal de 1988. Brasília. **Revista Jurídica Virtual**. v. 1, n. 3, jul. 1999.

2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em uma análise dos principais livros e textos que tratam do tema da jurisdição constitucional no Brasil, é possível encontrar um considerável número de autores que estudam e analisam o comportamento do poder judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal. Há desde autores que, partindo da relação entre política e direito, procuram analisar as posições da Corte sob um viés de adequação entre poderes, até aqueles que procuram analisar as decisões do Tribunal sob um viés hermenêutico. É possível encontrar uma quantidade expressiva de autores analisando os problemas e entraves decisórios na jurisdição constitucional federal, mas poucos são os autores que têm se dedicado efetivamente a estudar o processo constitucional na esfera estadual[237].

Há, certamente, autores que tangenciam o tema[238]. Há obras doutrinárias que abordam o federalismo, a divisão de poderes e até mesmo a relação entre o Supremo e os demais Tribunais e apenas lateralmente abordam o controle de constitucionalidade estadual. O que normalmente o fazem através de um olhar das decisões do Supremo sobre a jurisdição constitucional estadual.

O que se propõe, conforme repisado na introdução, é justamente o contrário. É olhar a jurisdição constitucional estadual para, ao final, concluir sobre qual seria o seu efetivo espaço de atuação. Quais seriam os limites impostos, inclusive à própria atuação do Supremo, em

---

[237] Embora não exista controle de constitucionalidade municipal, conforme repisado na introdução, na medida em que a lei orgânica municipal não serve de parâmetro de controle de constitucionalidade, há alguns estudos sobre a análise de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Estadual, sob o julgamento dos Tribunais de Justiça. Sobre esse estudo, conferir: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001; MAGALHÃES, Luiz Quadros de. **Poder municipal**: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da constitucionalidade das leis municipais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

[238] Abordam diretamente o tema da pesquisa: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante a Constituição do Estado-Membro no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**. v. 246, 2007, p. 13-49. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41594. Acesso em: 06 mar. 2023; ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição Constitucional Estadual: Notas para Compreender sua Problemática no âmbito da Federação Brasileira. **Direito Público.** v. 1, n. 3, jan./fev./mar., 2004; LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**. As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007. Outros tantos autores, ainda que não tratem diretamente da questão da competência do controle de constitucionalidade estadual, tangenciam o tema: LABANCA, Marcelo. **Jurisdição constitucional e federação**. O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Campus, 2009; ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019; MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e Poder**. Federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

relação às suas decisões[239]. Visa-se compreender se há, ainda, como defender, por exemplo, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possa ser um modelo de controle de constitucionalidade que abarca quase todas as formas de impugnação da Constituição. Ou se haveria, nesse comportamento – de uma suposta captura da competência das Cortes locais pela atuação ampliativa pelo Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a regra da subsidiariedade na ADPF – uma invasão da competência estadual. Ou mesmo, se o Supremo pode decidir sobre a viabilidade de atos normativos que já foram declarados inconstitucionais pelos Estados, a título de uniformização do Direito[240].

A questão que se coloca é: partindo do exercício da jurisdição estadual, haveria limites decisórios à atuação do Supremo? Em caso de conflito de decisões, é possível que ambas convivam ou a decisão da Corte Constitucional deveria necessariamente prevalecer?

Questiona-se, ainda, de que forma o exercício adequado da jurisdição estadual pode contribuir para o fortalecimento da democracia, a partir, por exemplo, do amadurecimento de certos temas em âmbito estadual. É o que a doutrina constitucionalista costuma indicar como "laboratório democrático"[241], o que, embora utilizado em outro contexto, se aplica muito bem à discussão em tela.

Estudar a jurisdição constitucional apenas sob o enfoque federal faz com que, muitas vezes, se esqueça do fato de que o cidadão vive em uma federação. Não em uma federação qualquer, mas, no caso do Brasil, por ser um país de dimensão continental, num modelo

---

[239] Sobre a relação entre limites e a autocontenção judicial no comportamento do Supremo Tribunal Federal, conferir: LIMA, Flávia Danielle Santiago; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 5, n. 1, p. 221-247, jan./abr., 2018.

[240] Foi o caso da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no qual, mesmo a Corte Estadual já tendo declarado a norma incompatível com a Constituição do Estado e a retirado do ordenamento jurídico, a Corte Federal decidiu que deveria se manifestar sobre a sua compatibilidade com a Constituição Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.659, Amazonas**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Governador do Estado do Amazonas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 dezembro 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203659&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 06 dez. 2022.

[241] Ainda que em grande parte tratando de política pública, o texto traz importantes contribuições sobre o tema: "In democratic experimentalism, subnational units of government are broadlyfree to set goals and to choose the means to attain them. Regulatory agencies set and ensure compliance with national objectives by means of best-practice performance standards based on information that regulated entities provide in return for the freedom to experiment with solutions they prefer. The authors argue that this type of self-government is currently emerging in settings as diverse as the regulation of nuclearpower plants, community policing, procurement of sophisticated military hardware, environmental regulation, and child-protective services". DORF, M. C.; SABEL, C. F. A constitution of democratic experimentalism. **Columbia Law Review**, [s.l.], v. 98, p. 267, 1998; TRIVANOVIC, Aleksandar. The german bundesländer as laboratories of democracy. **North Carolina Journal of European Studies**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 32-41, 2023.

federativo aguçado por consideráveis diferenças entre as regiões ou mesmo entre os Estados-membros.

A realidade encontrada, por exemplo, nas universidades federais das regiões Norte e Nordeste em relação aos negros é sensivelmente diferente àquela visualizada na região Sul. Uma mesma lei que regrasse o tema de cotas valeria indistintamente para qualquer região ou estado? O fortalecimento da jurisdição estadual pode contribuir para que essas diferenças sejam pontualmente reforçadas ou amainadas? Uma decisão impositiva pelo Supremo, sem considerar as vicissitudes locais e regionais, torna-se (ou poderia se tornar) incongruente com os seus fundamentos decisórios? O exercício do controle de constitucionalidade, em âmbito estadual, pode contribuir para o processo de fortalecimento autoidentitário da população?

Não se trata, diga-se, desde logo, de afirmar que a jurisdição estadual é mais ou menos relevante que a federal. Nem se trata de contrapor o trabalho desenvolvido por uma ou outra. Afinal, parte-se do pressuposto de que nem sempre uma decisão proferida em âmbito federal terá, necessariamente, um impacto maior na vida em sociedade e vice-versa; ou mesmo que a qualidade decisória de uma ou outra corte é mais ou menos adequada em termos normativos.

O tema em tela diz respeito a, novamente, olhar à jurisdição estadual de forma condizente com aquilo que foi determinado pelo poder constituinte originário ao disciplinar expressamente uma competência de controle de constitucionalidade concentrada aos Estados-membros, por meio dos seus respectivos tribunais (art. 125, §2°, da Constituição Federal). Não se trata, portanto, de deferência a essa ou aquela Corte, mas de compreender como o fortalecimento da atuação das Cortes de Justiça pode contribuir para o cumprimento do texto constitucional.

Em outras palavras, que possa permitir que o poder judiciário, por meio do exercício da função jurisdicional adequada, equilibre o desenvolvimento nacional com o respeito às vicissitudes locais e regionais. Assim, em última análise, possa garantir uma maior estabilidade social e um ganho de legitimidade à própria jurisdição[242], conforme se verá mais à frente.

---

[242] "There are four points here [...] The first and most obvious point is that incompletely theorized agreements about constitutional principles and cases may be necessary for social stability [...] Second, incompletely theorized agreements can promote two goals of a constitutional democracy and a liberal legal system: to enable people to live together, and to permit them to show each other a measure of reciprocity and mutual respect [...]. The third point is that for arbiters of social controversies, incompletely theorized agreements have the crucial function of reducing the political cost of enduring disagreements. [...] Fourth, and finally, incompletely theorized agreements are especially valuable when a society seeks moral evolution and even progress over time". SUNSTEIN, Cass Robert. Incompletely theorized agreements in constitutional law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, Chicago, n. 147, 2007. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=public_law_and_legal_ttheory. Acesso em: 7 jun. 2022.

Para cumprir tal desiderato, optou-se por concentrar esforços em três questões centrais: (i) expansão do poder judiciário; (ii) risco ou suposta ausência de legitimidade democrática do poder judiciário; (iii) e nos principais problemas da jurisdição constitucional atrelados à democracia e a *accountability* processual.

Em relação ao primeiro ponto, entende-se que sistematizar todos os problemas indicados pela doutrina ligados à jurisdição constitucional constituiria tarefa árdua demais para um capítulo e implicaria, de alguma forma, desvio do trabalho, na medida em que este se propõe, essencialmente, a analisar a jurisdição constitucional estadual. Entretanto, a ausência de constituição de um panorama também poderia indicar o início a uma narrativa teórica sem situar o leitor sobre os principais problemas que constituem a base das discussões relativas à jurisdição constitucional e que, invariavelmente, implicarão dificuldades também no controle de constitucionalidade estadual.

Diante dessa dualidade, optou-se, neste capítulo e em termos metodológicos, por centrar os problemas ou dificuldades teóricas da jurisdição constitucional a partir de três lentes principais: expansão do poder judiciário, deliberação plenária e uso virtuoso do silêncio na construção decisória. Veja-se cada um deles.

A expansão do poder judiciário, conforme se verá mais à frente, é um fenômeno comum a grande parte dos países, dentre outros fatores, pela instalação e posterior crise do Estado de bem-estar social e pela constitucionalização de uma gama variada de direitos no texto constitucional. Essa expansão também se reflete, em especial nas últimas décadas, numa atuação mais intensa das Cortes Constitucionais, em especial pela constituição de um novo perfil hermenêutico dos seus julgadores[243].

---

[243] "Embora o impacto da constitucionalização no encaminhamento de noções progressistas de justiça distributiva seja freqüentemente exagerado, não resta dúvida de que tal fenômeno teve um efeito transformador sobre o papel político dos tribunais. Nas últimas duas décadas, os tribunais superiores do Canadá, Israel, Nova Zelândia e África do Sul (assim como de muitos outros países) tornaram-se locais importantes para lidar com as controvérsias políticas mais fundamentais que uma sociedade democrática pode contemplar, parafraseando a observação de Alexis de Tocqueville em relação aos Estados Unidos, não há atualmente nenhuma controvérsia moral ou política nesses países que, mais cedo ou mais tarde, não se transforme também em uma questão judicial. Baseando-se no arcabouço constitucional recém-estabelecido e nos procedimentos de revisão judicial, a deferência da classe política ao poder judiciário nesses países alcançou níveis sem precedentes. Como em outros países do mundo do novo constitucionalismo, os tribunais superiores do Canadá, Nova Zelândia, Israel e África do Sul têm sido, com crescente freqüência, chamados a se pronunciar sobre uma ampla gama de questões, que passam pela abrangência da liberdade de expressão, liberdades religiosas, privacidade e direitos reprodutivos, até ao princípio da separação de poderes e políticas públicas referentes à educação, imigração, justiça criminal, propriedade e ao comércio, para citar apenas alguns domínios políticos fortemente judicializados. No entanto, a expansão da competência dos tribunais na determinação dos resultados das disputas políticas se estendeu muito além do que comumente se aceita como o padrão de formulação de políticas públicas por órgãos judiciais por meio da jurisprudência dos direitos constitucionais e do redesenho judicial das fronteiras legislativas entre os ramos do governo. Recentemente, a judicialização da política expandiu-se para incluir a transferência para a arena judicial dos desafios fundamentais da construção da nação". HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia**. As origens e consequências do novo constitucionalismo. Londrina: Editora E.D.A., 2020, p. 289-290.

Essa análise conjunta permite inferir nos demais capítulos como essa nova abrangência também impacta no processo decisório das Cortes Estaduais. Como, por exemplo, saber se a mudança de posição em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) também permitiu uma nova postura dos magistrados estaduais. Dentre tantos outros exemplos.

A análise da deliberação pelo Supremo, por sua vez, em especial a forma pela qual se dá a discussão plenária, terá impacto direto na construção do último capítulo, quando se analisará se, tal como a Corte Federal, o julgamento nos Estados também se assemelha mais a um somatório de votos do que à constituição de uma posição comum ou institucional. Ademais, dirá respeito a uma análise dos fatos e de outros elementos que, por vezes silenciados no debate entre os julgadores, podem auxiliar na construção de um diálogo profícuo entre as instituições e a sociedade.

Ainda sobre esse ponto, indaga-se quais mecanismos processuais o Supremo tem utilizado para a construção do "uso virtuoso do silêncio"[244]. É importante que se diga que não decidir o que ainda deve ser discutido e explicado, ou mesmo decidir menos ou apenas o necessário para garantir o diálogo entre as instituições e o povo, constitui-se posição adequada à garantia dos valores da democracia deliberativa. Entretanto, não decidir utilizando subterfúgios processuais[245] não apenas macula a legitimidade do poder judiciário como um todo, como fere a noção de estabilidade e segurança, que deveriam ser intrínsecas à atividade jurisdicional.

2.2 EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO: A PARTIR DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A doutrina brasileira costuma apontar uma série de razões para a expansão do poder judiciário[246], algumas, inclusive, seriam facilmente encontradas em outros modelos de

---

[244] Sobre a expressão "uso virtuoso do silêncio", conferir: BICKEL, Alexander. **The least dangerous branch**: the supreme court at the bar of politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986, p. 16.

[245] É o que tem ocorrido, por exemplo, no caso do pedido de vista no Supremo Tribunal Federal. O pedido de vista que não seja fundamentado, inclusive no seu caráter excepcional, e que não busque o aperfeiçoamento da prestação jurisdição ou o diálogo institucional, constitui claro desvio decisional. Diz respeito, portanto, a uma forma de corrosão do processo deliberativo democrático.

[246] Existem diversos textos que tratam da expansão do poder judiciário. Vários deles utilizam diferentes enfoques. Alguns autores tratam sobre a vertente (i) da expansão do poder judicial numa relação com a judicialização da política (CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov., 2004; (ii) da ampliação numa perspectiva global (LAZZARIN, Sonilde Kugel. As razões sociológicas da expansão do poder judiciário no mundo contemporâneo. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 10, n. 2, p. 191-212, jul./dez. 2009); (iii) da expansão da atividade jurisdicional a partir de uma perspectiva hermenêutica (RODRIGUES, Ricardo Schneider. A expansão da atividade jurisdicional: limites à interpretação na teoria da argumentação jurídica de Alexy. **Revista Jurídica da**

constitucionalismo contemporâneo[247]. Em uma perspectiva histórica, é possível afirmar que a expansão do poder judiciário se dá no início do século XIX, atingindo o seu ápice no século XX. Ocorre por uma série de fatores externos, comuns a uma gama de países[248], e internamente a cada país, a partir das suas peculiaridades sociais, culturais e econômicas[249].

Em termos globais, é possível apontar (i) a crise do poder legislativo; (ii) a instituição e (posterior) crise do *welfare state*; (iii) a superação do legalismo positivista; (iv) a existência de um novo perfil do julgador ou de uma nova relação do juiz com a lei; (iv) a existência de uma sociedade mais pluralista; entre outros fatores, como possíveis causas para explicar a ascensão do poder judiciário[250]. No caso brasileiro, a doutrina costuma apontar uma série de justificativas para essa expansão. A primeira delas diz respeito a uma nova compreensão do texto constitucional. Substitui-se a noção de Constituição como "carta política"[251] ou como "um somatório das forças reais de poder"[252] por um texto dotado de eficácia, efetividade e vinculatividade[253].

Presidência. Brasília. v.20, n. 121, jun./set., p. 355-380, 2018); dentre tantos outros caminhos. Especialmente para a tese, a escrita desse subitem procurou ressaltar os elementos que serão utilizados no quinto capítulo, em comparação com a jurisdição estadual.

[247] Sobre o tema, conferir: AVRITZER, L.; GOMES, L. C. B.; MARONA, M. C.; DANTAS, F. A. de C. (org.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: soberania, separação de poderes e sistemas de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

[248] Alguns autores vão sistematizar a expansão do poder judiciário a partir de três ondas principais. A primeira delas ocorre tendo como marco a decisão norte-americana "Marbury *versus* Madison", que dá início, segundo grande parte dos autores, ao processo de controle de constitucionalidade difuso e de supremacia constitucional. A segunda onda ocorre com o desenvolvimento do modelo de revisão constitucional de Kelsen, em especial no período pós-guerra. A terceira onda, que impactou o atual modelo de controle de constitucionalidade brasileiro, ocorre após o esfacelamento da União Soviética e a reconstrução democrática em vários países, em especial latino-americanos. Essa é a ideia principal desenvolvida por Tom Ginsburg ao tratar das três ondas de expansão da jurisdição constitucional. GINSBURG, Tom The Global Spread of Constitutional Review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. The Oxford Handbook of Law and Politics. New York: Oxford University Press 2008. Nesse sentido, conferir ainda: MELO, Micheli Pereira de. A expansão da jurisdição constitucional em três ondas: marcos teóricos, condições facilitadoras e perspectivas futuras. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 241-272, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index. php/publicum/article/download/ 29203/23688. Acesso em: 20 dez. 2022.

[249] Ainda que a expansão não diga propriamente a respeito do Poder Judiciário, mas da Jurisdição Constitucional. Cf. GINSBURG, Tom. Judicial review in new democracies: constitutional courts in asian cases. New York: **Cambridge University Press**, 2003, p. 21-34.

[250] CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov., 2004.

[251] SCHMITT, Carl. **O guardião da constituição**. Del Rey: Belo Horizonte, 2007. p. 193.

[252] LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1998. p. 32.

[253] O que trará relevante impacto na seara hermenêutica. Conferir, neste sentido: MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o direito a sério**: Uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010; BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revista emerj_online/edicoes/revista23/ revista23_25.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021; BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www. e-publicacoes.uerj.br/index.php/ rfduerj/article/view/1794. Acesso em: 20 ago. 2021; MOURA, Humberto Fernandes de. Hermenêutica filosófica e atividade judicial pragmática: aproximações. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-114, 2015. Disponível em:

A Constituição, enquanto norma jurídica fundamental, passa a viabilizar a existência de um conceito de supremacia constitucional[254], assim como passa, mesmo em relação aos direitos sociais[255], a "deflagrar meios próprios de coerção e de cumprimento forçado"[256]. Nesses termos, passa a ser compreendida[257] como (a) "[...] um conjunto de regras jurídicas (normas e princípios) codificadas num texto (documento) ou cristalizadas em costumes e que são consideradas proeminentes ("paramount law") relativamente às outras regras jurídicas"[258]; bem como passa a ser tomada, nesse sentido, como (b) "[...] conjunto de regras jurídicas de valor proeminente porque estas são portadoras de determinados conteúdos aos quais é atribuído numa comunidade um valor específico e superior"[259].

Some-se a essa vinculatividade e eficácia a construção de um texto marcadamente expansivo ou "analítico"[260]. De forte inspiração portuguesa[261], a Constituição brasileira se caracteriza por uma maior extensão de conteúdo, inclusive reduzindo o espaço de conformação dos Poderes, atribuindo o *status* "constitucional" a direitos que antes ou não eram tutelados pelo ordenamento jurídico, ou estavam protegidos pelo manto precário da legislação ordinária[262], permitindo com que, naturalmente, uma gama maior de demandas possa alcançar a tutela jurisdicional.

A Constituição serve, também, como aponta Ginsburg, como um "[...] escudo de proteção aos perdedores no processo político, uma espécie de seguro contra os riscos de uma

---

https://www. publicacoes.uniceub.br/ RBPP/article/view/2930/pdf. Acesso em: 09 set. 2021; BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? *In*: **Anais do Congresso Nacional de Procuradores de Estado**, [s. l.], 1986.

[254] BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

[255] Cf. CLÈVE, Clèmerson. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, p. 291-300, 2003.

[256] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 262.

[257] Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

[258] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1130.

[259] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1130.

[260] BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revista emerj_online/edicoes/revista23/ revista23_25.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

[261] OLIVEIRA, Nelson Faria. A constituição portuguesa de 1976 e a constituição brasileira de 1988: aspectos históricos, comparado e jurídico. **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, [s. l.], n. 4, p. 34-39, 2019; SARLET, Ingo Wolfganf. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, a. 1, v. 1, n. 1, abr. 2001; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998; BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

[262] Justificável, diga-se de passagem, por questões históricas diante da necessidade de se atribuir rigidez constitucional e, assim, maior estabilidade a certos direitos, em especial aos de caráter democráticos e atrelados a noção de dignidade humana (art. 1º, inciso III, da CRFB).

derrota eleitoral, pois tende a garantir que as regras básicas do processo democrático e um núcleo mínimo da sua "proposta política" não serão alterados em favor do grupo majoritário"[263]. Assim, a constitucionalização de direitos e a incerteza política, em especial de países recém-saídos de regimes autoritários, são elementos que fortemente contribuem para a expansão do judiciário.

A doutrina aponta como uma terceira causa de expansão do poder judiciário o fato de que, além de garantir em seu bojo um rol de direitos constitucionais bem mais amplo do que os diplomas anteriores, a Constituição de 1988 viabilizou uma competência deveras aberta ao Supremo Tribunal Federal. Segundo a própria descrição constitucional, o Supremo Tribunal Federal atua sob três perspectivas distintas e consideravelmente amplas. Em primeiro lugar, atua como órgão de julgamento especializado, na medida em que compete ao Supremo privativamente o julgamento de determinadas ações e pessoas (art. 102, inciso I, da CRFB). Em segundo lugar, opera como corte de uniformização da interpretação constitucional (art. 102, inciso II e III, da CRFB), uma vez que age por meio da competência recursal ordinária e extraordinária. Em terceiro lugar, atua enquanto Corte Constitucional[264].

Na prática, a existência de competências superlativas, decorrentes da sua própria arquitetura institucional, acaba indicando uma das razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal atua nas mais diversas searas. Note-se, por exemplo, que, ao contrário do que se passa nas Cortes Supremas Europeias e na própria Corte Norte-americana, nas quais um reduzido número de casos alcança efetiva análise, no Brasil um número elevadíssimo de casos obtém o exame dos Ministros – ainda que em grande parte rechaçado monocraticamente[265]. Trata-se, portanto, de um arranjo constitucional que permite que um maior número de casos possa ser decidido pela Corte, bem como uma amplitude de temas que antes sequer estavam ao seu alcance[266].

---

[263] GINSBURG, Tom. Judicial review in new democracies: constitutional courts in asian cases. New York: **Cambridge University Press**, 2003, p. 21-34.

[264] VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 167.

[265] REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

[266] Há, ainda, uma questão peculiar atinente a nossa Corte e que não encontra parâmetro em outros Tribunais Constitucionais que diz respeito ao enorme volume de decisões a que os nossos ministros estão submetidos. Apenas a título de comparação, tem-se que, segundo os dados disponibilizados pelo próprio Tribunal, entre setembro de 2018 e 2019, o Supremo julgou 3.439 processos e proferiu 114,5 mil decisões (98,7 mil monocráticas e 16,2 mil colegiadas), ainda possuindo um acervo de 35 mil processos em tramitação (o menor número desde a Constituição de 1988). Em período próximo (2015), a título de exemplo, a Suprema Corte Norte-americana, ainda que tenha recebido quase 8 mil petições de *certiorari*, selecionou apenas 75 casos para julgamento. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acervo do STF chega a 35 mil processos e atinge menor marca desde a Constituição de 88. Notícias: **Assessoria de Comunicação da Presidência**, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423482. Acesso em: 30 set. 2020.

Não se desconhece, diga-se desde logo, que o referido arranjo institucional diz respeito a uma enorme desconfiança em relação aos demais poderes políticos durante a elaboração da Constituição, bem como o fato de que não se poderia prever à época a encampação de temas políticos pelo Judiciário[267]. Da mesma forma, não se ignora que o número considerável de casos que alcançaram a Corte assim o foram diante da não utilização adequada dos mecanismos formais de filtragem, ou mesmo em razão da não utilização dos chamados "filtros ocultos" aos recursos extraordinários, os quais representam a maciça maioria do trabalho perpetrado pelo Tribunal[268].

Ainda, não se desconhece que a competência do Supremo Tribunal Federal foi ampliada significativamente em sua vertente constitucional, na medida em que se alargou o número de ações que viabilizam – por ação ou omissão ou mesmo por descumprimento de preceito fundamental – o controle de constitucionalidade e mesmo o controle popular dos atos da administração pública ou de particulares no exercício da função pública. No aspecto recursal, por outro lado, em que pese a tentativa de limitação da atuação do Supremo, ou mesmo do seu desafogamento recursal, com a criação do Superior Tribunal de Justiça[269], tal reestruturação não revelou na prática a redução dos números que à época chegavam no Supremo[270].

---

[267] Evidentemente não se está a procurar uma distinção entre Direito e outros ramos de estudo como a política ou mesmo a moral, eis que há muito superada a distinção ou qualquer tentativa genuína de separação dessas leituras ou campos de saber. O que se propõe, na verdade, é um olhar crítico sobre os limites de atuação do poder judiciário e a forma pela qual a sua atuação, frente aos demais poderes, ainda permite uma estruturação adequada da sua legitimidade. Entre as diversas obras sobre o tema, conferir: NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, J. R. Judicialização da política? Sobre a naturalização da separação dos poderes (I). *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?** para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 197-199; LUNARDI, Fabrício Castagna. **O STF na política e a política no STF**. São Paulo: Saraiva, 2020; KOZICKI, K.; BARBOZA, E. M. de Q. Democracia constitucional, ativismo judicial e controle judicial de políticas públicas. *In*: GUIMARÃES, Juarez. *et al*. (org.). **Risco e futuro da democracia brasileira**: direito e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 417-441.

[268] Cf. REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

[269] Sobre a história de criação do Superior Tribunal de Justiça, conferir: SALOMÃO, Luis Felipe. **Os 30 anos do Superior Tribunal de Justiça**: principais precedentes que marcaram a sua evolução. [s.l.], 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/OS%2030%20ANOS%20DO%20SUPERIOR%20TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%C3%87A.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023. Ainda sobre esse ponto, anota Nelson Nery Júnior: "A proposta da Constituição Federal de 1988 era a da criação de uma Corte Suprema e o Supremo Tribunal Federal viraria o que é hoje o Superior Tribunal de Justiça, um Tribunal Federal. Na última hora, no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, quando a Comissão criava a Corte Constitucional e o Supremo seria rebaixado a um Tribunal Federal, os ministros fizeram um lobby violento e mudou-se essa sistemática. Manteve-se o Supremo Tribunal Federal, então, como órgão máximo do Poder Judiciário e criou-se o Superior Tribunal de Justiça". NERY JUNIOR, Nelson. Codificação ou não do processo coletivo? **De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. n. 7. p. 147-156. jul./dez. 2006. p. 151-152.

[270] Portanto, é importante que se esclareça que, se por um lado, houve uma relevante tentativa de limitação recursal do Supremo Tribunal Federal, seja através da criação do Superior Tribunal de Justiça e, na sequência, de pressupostos recursais de admissibilidade, por outro, houve uma sensível ampliação da sua atuação constitucional.

A expansão da atuação do Supremo Tribunal Federal, para além do aumento das modalidades de ações de controle, também se deu em virtude da ampliação do rol de legitimados ao ingresso com as ações diretas (art. 103, da Constituição Federal) conjugado com a criação de diversos mecanismos de incremento democrático, tais como as audiências públicas e a figura do *amicus curiae*[271]. A participação "dos reais detentores do poder" (art. 1°, parágrafo único, da Constituição Federal), o povo, faz-se não apenas em um momento anterior à tomada de decisão, por meio das audiências públicas e da oitiva de certos grupos de interesses e especialistas, mas *a posteriori* porque as reações populares[272] a determinadas interpretações dadas pelo poder judiciário à Constituição passam a ser cruciais na formação e consolidação de um Estado de Direito que se denomina democrático[273].

Houve, ademais, uma significativa alteração na postura dos ministros que compõem o Tribunal nos últimos anos. Deixou-se de lado o dogma do "legislador negativo"[274] até então existente para um comportamento mais ativista[275], em especial em relação aos direitos fundamentais[276]. A atuação do Supremo, no sentido de mero aplicador ou executor da

---

[271] Sobre o tema, conferir: KOZICKI, Katya. Backlash: as "reações contrárias" à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n°153. *In*: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. *et al* (org.). **O direito achado na Rua**: Introdução crítica à justiça de transição na América Latina. Brasília: UnB, v. 7, 2015. p. 192-194; SUNSTEIN, Cass. **One case at a time**: judicial minimalism on the Supreme Court. Cambridge: Harvard University Press, 1999; PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, [s. l.], v. 54, n. 214, p. 189-202, abr./jun. 2017.

[272] Cf. KLARMAN, Michael J. How Brown changed race relations: the backlash thesis. **The journal of american history**, [s.l.], v. 81, n. 1, p. 81-118, 1994.

[273] Deve-se ponderar, ainda, mais um parâmetro dentre os indicados, que é a possibilidade de ampliação dos mecanismos de participação da sociedade no processo decisório, em especial perante as Cortes de Justiça. Tal ampliação, como bem ponderou Peter Häberle, em 1975, refere-se à ideia de que a interpretação constitucional não deve ficar restrita a uma sociedade fechada de intérpretes, geralmente composta por juízes, mas a todos aqueles cidadãos ou grupos da sociedade que possam contribuir, influir ou mesmo sofrer os impactos de uma dada decisão. Sobre esse ponto, conferir: HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ´procedimental´ da Constituição. Porto Alegre: Fabris, 1997.

[274] Cf. SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 203-248; DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. G. O "legislador negativo" no controle judicial de constitucionalidade: reflexões sobre a inaptidão teórica de uma construção. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, a. 4, n. 15, jul./set. 2010; TAVARES, André Ramos. A inconsistência do tribunal constitucional como "legislador negativo" em face de técnicas avançadas de decisão da justiça constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, a. 4, n. 15, jul./set. 2010.

[275] O cunho negativo desta expressão advém de uma reação conservadora e depreciativa em relação àquilo que ocorreu na Suprema Corte dos Estados Unidos, quando presidida por Earl Warren (1954-1969), em especial em razão da jurisprudência que se formou (progressista) em matéria de direitos fundamentais. TAQUARY, E. O. de B.; TAQUARY, C. O. de B. O ativismo judicial: apropriação do termo no direito norte-americano. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. Brasília. v. 3, n. 1, p. 18-38, jan./jun. 2017.

[276] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito FGV**, São Paulo, p. 442-443, jul./dez. 2008. Dentre tantos exemplos possíveis, cita-se a questão da fidelidade partidária: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081**, Distrito Federal, Reqte: Procurador-geral da República, Relator: Mi. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293. Acesso em: 21 jun. 2023. Vide, ainda: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277, Distrito Federal**. Reqte: Procuradora-Geral da

Constituição, dá espaço, no período pós-Constituição de 1988, a uma atuação mais criativa da Corte; ou de uma consciência hermenêutica mais clara de que o texto normativo será sempre objeto – em maior ou menor medida – da interpretação. A norma, enquanto produto ou resultado da interpretação dada ao enunciado linguístico, nem sempre seguirá um caminho linear ou de subsunção, mas, muitas vezes, é produto de uma atuação criativa da Corte.

Isso se reflete em especial no controle de constitucionalidade, quando o tribunal analisa a compatibilidade de lei ou ato normativo frente a algum princípio constitucional. É o caso, por exemplo, da interpretação de um princípio constitucional indeterminado pela Corte, o qual extrai da norma incompatível com a lei impugnada, declarando-a inconstitucional. Não há como extrair dela uma interpretação inquestionável ou absoluta do princípio até mesmo diante da sua natureza constitutiva-endogenética[277], assim como não há como silenciar sobre a possibilidade de que alguns dos seus feixes interpretativos possam ser contrários à Constituição. A atuação da Corte, assim, é indubitavelmente mais ampla do que no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição[278].

Outro suposto motivo para tal fato diz respeito àquilo que Luís Roberto Barroso denominou de omissão legislativa, em especial diante de certos temas polêmicos (união homoafetiva, descriminalização das drogas, aborto de fetos anencéfalos etc.[43]) que tendem a causar algum desgaste político quando direcionados perante as arenas eminentemente

---

República. Reqdo: Congresso Nacional e outros. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 5 maio 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635. Acesso em: 19 nov. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132, Rio de Janeiro**. Reqte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Reqdo: Governador do Estado do Rio de Janeiro e outros. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 5 maio 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633. Acesso em: 19 nov. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54, Distrito Federal.** Reqte: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS. Reqdo: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 12 abril 2012. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334. Acesso em: 19 nov. 2022. Aliás, segundo alguns autores, isso se deve ao fato de que o fortalecimento do poder judiciário, em âmbito global, foi uma consequência direta da expansão do sistema de mercado, o qual preferiria, no âmbito dos investidores, a atuação do poder judiciário em detrimento dos poderes políticos, seja diante de uma maior confiança retratada por aquele poder, seja em razão de uma maior isenção e previsibilidade de atuação, em especial em relação a certos direitos.

[277] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 1160.

[278] IOTTI, Paulo. **Decisões manipulativas da jurisdição constitucional não se prestam a restringir direitos**: Pós-positivismo não significa ignorar o direito positivo, ou manipular seu significado para sentidos a ele inconciliáveis. São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: http://www.justificando.com/2019/04/15/decisoes-manipulativas-da-jurisdicao-constitucional-nao-se-prestam-a-restringir-direitos/. Acesso em: 17 fev. 2023; PEGHINI, A. A. S. C.; MEYER-PFLUG, S. R. A teoria do direito: uma análise da influência do law and economics na construção do pós-positivismo. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, a. 4, n. 3, p. 75-99, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0075_0099.pdf. Acesso em: 17 ago. 2023; SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5869. Acesso em: 12 jul. 2023.

políticas[279]. Soma-se a isso uma crise de representatividade e funcionalidade dos Parlamentos, o que faz com que haja, novamente, uma perda de confiança nesses poderes e um fortalecimento do Poder Judiciário.

Essa relação entre a omissão do Legislativo e uma consequente expansão do Judiciário é explicada por Vanberg, quando afirma que os fatores endógenos e exógenos de exercício do poder e a garantia da sua autoridade perante os outros dois poderes dá-se pelas seguintes razões: "[...] a autoridade judiciária pode ser apoiada quando Executivo e Legislativo obtêm benefícios diretos ou indiretos da presença de um Judiciário influente (explanações endógenas). Alternativamente, o amplo apoio dos cidadãos à independência judicial pode tornar os ataques à autonomia judicial onerosos para outros formuladores de políticas e fornecer um escudo para o Judiciário (explicações exógenas)" (tradução nossa)[280].

Acrescente-se a esses fatores uma tendência à prolação de decisões de cunho maximalistas pelo Supremo, em especial nos chamados desacordos morais razoáveis[281], sem que se tenha, até o presente momento, ou ao menos *interna corporis* levado efetivamente à ponderação se incumbiria verdadeiramente ao Supremo decidir sobre todos os assuntos postos a julgamento e a forma pela qual tais julgamentos deveriam ser conduzidos – com ou sem prévia deferência aos outros poderes[282].

Há uma clara inclinação da Corte em produzir decisões profundas, devido a que realiza uma análise de casos particulares a partir de uma teorização complexa[283] e interdisciplinar de temas de cunho aparentemente abstrato, tais como liberdades fundamentais e dignidade da pessoa humana, bem como em caráter extenso, uma vez que não ficam restritas aos casos postos a julgamento, mas acabam por estender os seus efeitos a milhares de outros casos[284]. Muitas

---

[279] BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRJ**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, jan./jun. 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1794. Acesso em: 20 ago. 2021.

[280] Texto original: "Judicial authority can be supported when executives and legislators derive direct or indirect benefits from the presence of an influential judiciary (endogenous ex-planations). Alternatively, broad citizen support for judicial independence can make attacks on judicial autonomy costly for other policy makers and provide a shield for the judiciary (exogenous explanations)". VANBERG, Georg. Constitutional Courts in comparative perspective: a theoretical assessment. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 18, p. 167-185, 2015. p. 181.

[281] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

[282] MARINONI, L. G.; SARLET, I. W. (coord). **Processo constitucional**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

[283] SUNSTEIN, Cass Robert. Incompletely theorized agreements in constitutional law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, Chicago, n. 147, 2007. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=public_law_and_legal _theory. Acesso em: 7 jun. 2022.

[284] "Apesar destas mudanças importantes que podem ser associadas ao neoconstitucionalismo, o uso da expressão no Brasil é mais recente, seguindo-se à ampla difusão que recebeu na academia brasileira a já citada obra Neoconstitucionalismo(s), organizada por Miguel Carbonell e publicada em 2003. De lá para cá, muito se tem escrito sobre o tópico e vários autores nacionais aderiram explicitamente à corrente, como Luis Roberto Barroso, Lênio Luiz Streck, Antonio Cavalcanti Maia, Ana Paula de Barcellos, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Paulo

vezes, cerra-se uma discussão prematuramente ou que ainda demanda discussão e debate no âmbito da sociedade em virtude de uma decisão do Supremo, quando, em verdade, o processo deveria ser exatamente o oposto.

Em relação ao tema em tela, há autores que defendem uma contenção judicial da Corte Constitucional, justamente no sentido de permitir que o debate e o diálogo possam ocorrer em outras instâncias de poder antes de alcançar o Supremo. Segundo Sunstein, as decisões deveriam ser (i) estritas (*narrow*), no sentido de que seu conteúdo deve restringir-se ao suficiente para regular apenas o caso em disputa, em contraste com decisões amplas (*wide*), que impactariam outros casos que não são objeto da divergência; e (ii) rasas (*shallow*), no sentido de que devem evitar questões de princípio muito abstratas, em contraste com decisões profundas (*deep*) que teorizam suas razões até o limite[285].

Isso ocorre mesmo com Bickel[286]quando, nessa linha, constrói a noção de virtude passiva para indicar que o poder da Corte de não decidir é tão relevante quanto expurgar uma inconstitucionalidade do sistema, ou mesmo quando se propõe à aplicação da técnica do *second look*, como meio de reforçar o diálogo entre a sociedade e as instituições públicas, a noção que se procura construir é que o processo democrático (de tomada de decisão) também é construído fora da Corte[287].

A interpretação constitucional, em especial em relação às opções políticas sensíveis, como a liberação das drogas, o aborto, a eutanásia etc., é formada também no Parlamento, nos movimentos sociais, no espaço público informal, na academia e até nas instâncias iniciais do Poder Judiciário. Não se mantém, portanto, a noção de que o controle de constitucionalidade seja contrário aos valores democráticos, mesmo diante, por exemplo, dos fatores indicados por

---

Ricardo Schier, Eduardo Moreira, Écio Otto Ramos Duarte e Thomas Rosa de Bustamante. Outros adotaram postura crítica sobre a nova perspectiva, como José Ribas Vieira, Dimitri Dimoulis e Humberto Ávila. E pode-se notar, pela leitura dos trabalhos desses e de outros autores brasileiros, que há um relativo consenso na definição das características centrais do novo paradigma: valorização dos princípios, adoção de métodos ou estilos mais abertos e flexíveis na hermenêutica jurídica, com destaque para a ponderação, abertura da argumentação jurídica à Moral, mas sem recair nas categorias metafísicas do jusnaturalismo, reconhecimento e defesa da constitucionalização do Direito e do papel de destaque do Judiciário na agenda de implementação dos valores da Constituição". SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009. p. 9. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/neoconstitucionalismo_-_daniel_sarmento.pdf. Acesso em: 29. nov. 2022.

[285] SUNSTEIN, Cass R., One Case at a Time, Judicial Minimalism on the Supreme Court. **Harvard University Press**, 1999.

[286] BICKEL, Alexander. **The least dangerous branch**: the supreme court at the bar of politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

[287] DAHL, Robert A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **Journal of Public Law**, London, v. 6, 1957.

Waldron[288] ou na resposta formulada por Richard Fallon[289], mas se propõe que a Corte – seja ela federal ou estadual – esteja ciente da necessidade de atuação diminuta em alguns casos. Isso significa que, salvo em relação aos direitos ditos estruturais do Estado[290], a construção das decisões em temas sensíveis deve se pautar no respeito ao diálogo e no estímulo à deliberação popular.

Não há mais como manter a noção de que a "Constituição é o que o Supremo Tribunal Federal diz que é", noção repetida indiscriminadamente por meio da célebre frase do juiz da Suprema Corte Norte-Americana, Charles Hughes[291]. Certamente, o Supremo é um importante intérprete do texto constitucional e tem para si reservado o poder de decidir a questão constitucional, mas deve ser consciente de que a ele também incumbe, em determinados casos, atuar de forma minimalista e provisória[292], permitindo que o debate e o amadurecimento da questão democrática também possam ocorrer em outros palcos e instâncias.

Com efeito, o respeito às decisões firmadas nas Cortes Estaduais, em que pese essas também estejam submetidas à necessidade de propulsão do diálogo entre as instituições regionais e à sociedade, também indica um degrau a mais no processo de amadurecimento. A estabilidade e o respeito a determinadas decisões também perpassam pela compreensão de que diferentes Estados e regiões possuem especificidades morais e culturais que demandam um olhar reflexivo do intérprete.

No que tange a esse quadro de ideias, verifica-se uma ampliação da atuação do Supremo Tribunal Federal não apenas sobre os próprios órgãos que integram a estrutura do Poder Judiciário, mas a outras searas antes restritas aos poderes políticos. Diante disso, a doutrina passou a discutir mais intensamente sobre os limites da atuação da Corte nas últimas décadas, em especial sobre o chamado "risco" ou ausência de legitimidade democrática do Poder Judiciário, tema que será debatido na seção que segue.

---

[288] WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=ylj. Acesso em: 16 ago. 2022.

[289] FALLON JUNIOR, Richard H. The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review. **Harvard law review**, Cambridge, v. 121, n. 7, p. 1693-1736, mai. 2008. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11222677/fallon_judicialreview.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2022.

[290] MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica decisória e diálogo institucional: decidir menos para deliberar melhor. **Suprema Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 2, n. 1, p. 49-85, jan./jun. 2022.

[291] No original: "we are under a Constitution but the Constitution is what the Supreme Curt say it is". Disponível em: https://c250.columbia.edu/c250_celebrates/remarkable_columbians/charles_hughes.html. Acesso em: 16 ago. 2022.

[292] SUNSTEIN, Cass Robert. Incompletely theorized agreements in constitutional law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, Chicago, n. 147, 2007. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 7 jun. 2022.

2.3 RISCO OU AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO PODER JUDICIÁRIO

Justamente sobre a questão alhures indicada de legitimidade é que alguns questionamentos iniciais se fazem relevantes. Quando se fala na crise ou na ausência de legitimidade do Poder Judiciário, costuma-se apontar – em especial quando se discute sobre o *judicial review* – para dois problemas pontuais. O primeiro deles é que os membros do Judiciário, ao contrário dos outros dois poderes, não são eleitos pelo povo, de forma que não estão sujeitos ao escrutínio constante do povo. O segundo deles é que não haveria uma efetiva *accountability* por parte dos seus membros, porque não estariam submetidos, salvo situações pontuais, a mecanismos efetivos de retirada ou de exoneração[293].

A resposta a esse problema de (uma suposta) ausência de legitimidade democrática dos membros do Poder Judiciário recebeu ao longo das últimas décadas diversas soluções ou respostas possíveis da doutrina e dos próprios tribunais. Há os que (i) acreditam não haver qualquer problema de efetiva legitimidade, diante da expressa previsão constitucional para o exercício da função de fiscalização constitucional, o que importaria consagrar a legitimidade de tal atuação pelo próprio poder constituinte originário; (ii) os que advogam pela incapacidade de os tribunais invalidarem leis aprovadas democraticamente pelo Parlamento[294]; e (iii) até mesmo os que pautam a sua solução na construção de um caminho intermediário por meio da teoria dos diálogos institucionais[295] – e os diversos desdobramentos teóricos de cada uma dessas correntes[296].

---

[293] Sobre o impeachment: FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. Rio de Janeiro: **RDA – Revista de Direito Administrativo**, v. 271, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60769. Acesso em: 20 ago. 2023; BROWN, Wrisley. Impeachment of The Federal Judiciary. Cambridge: **Harvard Law Review**, vol. 26, n. 8, 1913. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1326364. Acesso em: 20 ago. 2023.

[294] WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/ viewcontent.cgi?article=5011& context=ylj. Acesso em: 16 ago. 2022.

[295] Para uma compreensão adequada da teoria dos diálogos institucionais, conferir: CLEVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos Institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

[296] BRANDÃO, Rodrigo (org.). **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: JusPodivm, 2017; BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; BRANDÃO, Rodrigo. O STF e o dogma do legislador negativo. **Revista Direito, Estado e Sociedade – PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 189-220, jan./jun., 2014. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/44artigo9.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Nessa linha, a primeira reflexão que se propõe, na esteira de Bruce Ackerman[297], é que não existe mais – se é que algum dia efetivamente possa ter existido – uma linha rígida de separação entre os poderes. A atuação dos poderes do Estado ocorre de forma plural e intercambiante. Não há mais, como ressaltado, uma fronteira entre o direito e a política de maneira tal que as relações jurídicas possam ser tratadas exclusivamente no âmbito dos tribunais e as questões políticas no campo parlamentar. Desde o momento em que se optou por uma Constituição extensiva, isto é, desde o momento em que foram incorporados em seu texto direitos, na mesma esteira, o Poder Judiciário foi elevado a guardião constitucional, criando-se um caminho sem volta rumo à judicialização da política.

Assim, quando o Poder Judiciário passa a ser chamado a decidir temas que seriam *prima facie* de atuação parlamentar, seja porque o Parlamento não consegue encontrar consenso ou estabelecer as coalizações necessárias à aprovação de um dado projeto de lei seja porque, com vistas a evitar um alto desgaste político, prefere-se manter silente. Nesse contexto, é delegado ao Poder Judiciário o papel de decisão sobre temas com alta carga conflituosa, fazendo com que ele passe a atuar como legislador positivo e possa neutralizar efeitos "impopulares" aos representantes do Parlamento[298].

Ao contrário do que afirmado por alguns[299], não se trata de um caminho ou uma atuação ruim[300]. Aliás, se respeitados alguns parâmetros, entre eles a noção de que a democracia não se reduz ao voto e que o amadurecimento democrático pressupõe diálogo entre os poderes

---

[297] ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, v. 265, jan./abr. 2014. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/10455/PDIexibepdf. pdf?sequence=1. Acesso em: 02 ago. 2022.

[298] "A intervenção do Judiciário em questões políticas virou rotina no Brasil. No nosso modelo político, o conflito entre Executivo e Legislativo é comum e decorre da instabilidade das coalizões, principalmente se o sistema partidário é muito fragmentado. O presidencialismo de coalizão é bastante afetado pela mudança nos humores dos partidos na coalizão. Isso pode acontecer em todo regime no qual o governo depende de uma aliança multipartidária majoritária. Mas o dano é muito maior onde a coalizão é um imperativo da governabilidade. A probabilidade de choques paralisantes entre Executivo e Legislativo aumenta quando é necessário um grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade. Nesses casos, aumenta também a probabilidade de contrariedades entre governo e oposição no Congresso. O centro se esvazia e deixa de ser amortecedor de crise, permitindo ao presidente trocar alianças. Há, ainda, divergências entre as unidades federativas e a União, agravadas pela extrema concentração fiscal e regulatória na União. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para enfrentar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e oposicionistas ou entre a União e as unidades da federação. Essa falta de mecanismos propriamente políticos para resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização". ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalização**. Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 365. Ainda nesse sentido, conferir: SCHIER, Paulo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017.

[299] VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

[300] ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do judiciário na implementação de direitos fundamentais: homenagem ao Ministro Luiz Edson Fachin. *In*: ARRUDA, D., T. B. T.; MACHADO FILHO, R. D.; SILVA, C. O. P. da. **Ministro Luiz Edson Fachin**: cinco anos de Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

e entre os poderes e o povo, a atuação do Poder Judiciário em temas políticos pode ser um caminho para a garantia dos direitos fundamentais[301].

Isso significa dizer que não há sempre e necessariamente uma intromissão judiciária (ruim) nesses pontos, na medida em que é curial lembrar que o Judiciário, ao contrário dos demais poderes, está submetido a regras claras relacionadas a sua atuação. Regras que exigem desde a necessidade de acionamento por meio de outros agentes (por exemplo, a atuação de um dos legitimados previstos no artigo 103, da Constituição, no caso das ações diretas de inconstitucionalidade), a prévia oitiva de todas as partes envolvidas, a necessária justificação (art. 93, inciso IX, da Constituição c/c art. 489, do CPC), a coerência interna com os julgamentos anteriores[302], a capacidade de deliberação, dentre tantas outras regras que viabilizam a fiscalização endógena e exógena da sua atuação.

Nessa linha, em que pese se possa concordar com Tsebelis quando afirma que o Poder Judiciário não atua como *veto player*, porque é absorvido pelos atores políticos com poder de veto existente – haja vista que, na realidade, uma parcela muito diminuta das decisões judiciais dizem respeito à garantia dos direitos fundamentais[303], sendo a grande maioria delas em favor dos governos e maiorias já estabelecidas –, é fato que a proteção de minorias e de grupos sub-representados no cenário parlamentar brasileiro ainda parece se fazer necessária.

É bem verdade, por outro lado, que isso não dá legitimidade para o Supremo, sob a batuta de proteger direitos fundamentais, de se alvoroçar em todo e qualquer tema ou mesmo produzir decisões que o alce à condição de efetivo legislador. A legitimidade judicial também depende do poder atribuído aos demais agentes políticos, bem como depende do apoio popular efetivamente recebido em temas polêmicos.

---

[301] ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do judiciário na implementação de direitos fundamentais: homenagem ao Ministro Luiz Edson Fachin. *In*: ARRUDA, D. T. B. T.; MACHADO FILHO, R. D.; SILVA, C. O. P. da. **Ministro Luiz Edson Fachin**: cinco anos de Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

[302] BARBOZA, Estefânia Queiroz. Escrevendo Um Romance Por Meio Dos Precedentes Judiciais – Uma Possibilidade De Segurança Jurídica para a Jurisdição Constitucional Brasileira (Writing a Novel Through Legal Precedents – A Chance of Legal Certainty for Brazilian Constitutional Jurisdiction). **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 177-207, abr./jun. 2014.

[303] "Aliás, em pesquisa empírica realizada no Brasil, verificou-se que apenas 11% das decisões de procedência em sede de ações diretas de inconstitucionalidade mencionaram como fundamento a proteção de direitos fundamentais. Além disso, constatou-se que 60% desses julgamentos 'com base' em direitos fundamentais foram, na verdade, decisões em prol de interesses corporativos. Tais dados demonstram empiricamente que a salvaguarda dos direitos fundamentais não tem disso exatamente o foco do controle concentrado de constitucionalidade realizado pela Corte Constitucional brasileira. Além disso, talvez os direitos fundamentais estejam sendo usados desvirtuadamente como fundamento para defesa de outros interesses. Dessa forma, no sistema constitucional brasileiro, não se pode idolatrar a revisão judicial realizada pelo STF como sendo grande remédio para a proteção dos direitos fundamentais". LUNARDI, Fabrício Castagna. **O STF na política e a política no STF**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 115.

Quando Vanberg afirma que existem dois pontos de edificação da autoridade judicial, conforme alhures indicado, ele assevera que (i) o apoio à autoridade judiciária ocorre "[...] quando executivos e legisladores obtêm benefícios diretos ou indiretos da presença de um judiciário influente (explicações endógenas)". Da mesma forma, "[...] (ii) o amplo apoio dos cidadãos à independência judicial pode tornar os ataques à autonomia judicial onerosos para outros formuladores de políticas e fornecer um escudo para o judiciário (explicações exógenas)"[304]. O autor ainda afirma que ambos os mecanismos podem ser "[...] complementados pelo comportamento estratégico dos juízes, que exercem seu poder de forma a construir e manter sua autoridade"[305].

Logo, ainda que se possa afirmar que, no cenário brasileiro, a legitimidade da atuação do Poder Judiciário, em sede de controle de constitucionalidade, surge do próprio texto constitucional – ao contrário do sistema americano, que advém de uma interpretação dada à Constituição no caso Marbury *versus* Madison[306] – e que existem efetivos mecanismos de *accountability* do Poder Judiciário, em especial instrumentos de controle processual e constitucional, não é possível ignorar que ainda existe uma linha tênue de reflexão sobre até que ponto a Corte Constitucional pode atuar sem que isso possa influir negativamente em sua própria legitimidade.

Sobre essa questão, é curial destacar a obra de Rubens Glezer quando afirma que "[...] nesses períodos em que as Cortes Constitucionais são chamadas para serem atores centrais da vida política; um protagonismo cujo custo é sua possível fragilização e eventual desmonte [...] ao fazerem isso, se o conflito com outros Poderes escalar, pode ser deflagrada uma Crise de Confiança Constitucional, que por sua vez pode facilitar a ocorrência de crises constitucionais violentas"[307] .

Portanto, em que medida ou qual seria o limite de atuação da Corte Constitucional sem que isso leve à perda da sua própria legitimidade? Quais comportamentos ou vieses estratégicos dos ministros do Supremo Tribunal Federal acabam levando à perda de legitimidade da própria Corte? Essa é uma questão que ainda padece da devida reflexão pela doutrina brasileira, considerando as peculiaridades próprias do sistema brasileiro.

---

[304] VANBERG, Georg. Constitutional Courts in comparative perspective: a theoretical assessment. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 18, p. 167-185, 2015. p. 182.
[305] VANBERG, Georg. Constitutional Courts in comparative perspective: a theoretical assessment. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 18, p. 167-185, 2015. p. 182.
[306] GODOY, M. G.; CHUEIRI, V. K. de. **Marbury v Madison**: uma leitura crítica. Curitiba: Juruá, 2017.
[307] GLEZER, Rubens. **Catimba constitucional**: o STF, do antijogo à crise constitucional. Belo Horizonte: Arraes, 2020. p. 60.

2.4 PROCESSO CONSTITUCIONAL, DELIBERAÇÃO E ATUAÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA

A doutrina tem se debruçado, nas últimas décadas, em encontrar mecanismos de criação e reforço à legitimidade democrática do Poder Judiciário. Parte dos estudiosos argumenta que a ausência de eleições periódicas somada à quase inexistência de controle popular sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal, em especial quando atua na perspectiva do controle de constitucionalidade, isto é, quando possui a capacidade de invalidar leis ou atos normativos perfectibilizados pelos outros dois poderes, enfraqueceria, se não destituiria a Corte Constitucional de efetiva legitimidade democrática[308]. É o que Bickel denominou de "dificuldade contramajoritária"[309], na medida em que a Constituição – ou a interpretação que se deu à decisão Marbury *versus* Madison no sistema norte-americano[310] – permitiria que juízes não eleitos sobreponham a sua interpretação da Constituição à de agentes públicos eleitos pelo povo.

Para afastar o suposto[311] "risco democrático", a doutrina de direito constitucional procurou desenvolver uma série de argumentos com vistas a conferir legitimidade democrática à atuação das Supremas Cortes, tais como (i) a necessidade de proteção de minorias insulares do processo majoritário[312], (ii) a necessidade de zelar pelo tratamento dos indivíduos com igual

---

[308] Cf. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; e BARROSO, L. R.; MELLO, P. P. C. O papel criativo dos tribunais**:** técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. **Revista AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 146, jun. 2019. p. 19.

[309] BICKEL, Alexander. **The least dangerous branch**: the supreme court at the bar of politics. 2.ed. Yale University Press, 1986. p. 16.

[310] Cf. BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. Sobre o caso Marbury *versus* Madison conferir: GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 62 e ss.

[311] Fala-se em "suposto" risco democrático, na medida em que não há consenso na doutrina constitucional sobre a existência de um risco democrático ou sobre a ausência de legitimidade democrática do poder judiciário para a realização do controle de constitucionalidade. Sobre esse ponto, conferir: GINSBURG, Tom The Global Spread of Constitutional Review. *In*: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. The Oxford Handbook of Law and Politics. New York: Oxford University Press 2008; BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. Sobre o caso Marbury *versus* Madison conferir: GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 62 e ss.

[312] Interessante artigo sobre este ponto: BUNCHAFT, Maria Eugenia. Minimalismo judicial, constitucionalismo democrático: uma reflexão sobre o direito das minorias sexuais na jurisprudência da Suprema Corte Norte-Americana. **Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica**, v. 19, n. 1, jan./abr. 2014.

consideração e respeito[313], (iii) a obrigação em atuar como guardião da Constituição[314] e, em especial, das regras do jogo democrático, bem como (iv) no que diz respeito à qualidade deliberativa da Corte[315].

Em que pese a importância de cada um dos fundamentos mencionados, e até mesmo a necessidade de consideração sistêmica desses argumentos, um dos pontos merece mais atenção quando se procura analisar a Corte Constitucional sob o viés processual. Quando se fala que a Corte "[...] promove um processo deliberativo guiado pela razão, e não pelas pressões de política partidária"[316] e que, portanto, a sua legitimidade democrática adviria (também) deste modelo deliberativo, os questionamentos que invariavelmente surgem frente à realidade brasileira são: existe deliberação no Supremo Tribunal Federal?[317] Existe qualidade deliberativa na Corte? Existem danos ao processo democrático diante da ausência de eventuais engrenagens deliberativas?[318]

---

[313] DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2019. Em contraposição a essa ideia, Sunstein: "Ronald Dworkin defendeu um papel ativo para o judiciário com a teoria de que a Suprema Corte é o 'foro dos princípios', contrariando as características de barganhas comerciais da política de grupos de interesse. Porém, a Corte nunca foi projetada para ser a única instituição com princípios dentro do governo norte-americano, e nem foi ela a única instituição assim na nossa história. Pelo contrário, os maiores reflexos de deliberações com base em princípios vieram do Congresso e do Presidente, não das cortes [...]. Eu não nego que o controle de constitucionalidade pode compensar as desigualdades sistêmicas nos processos majoritários ou introduzir princípios que alcançam tais processos somente com muita dificuldade. Porém, uma Suprema Corte agressiva é a coisa mais distante de um bem indiscutível, e isso é assim mesmo que os objetivos da Suprema Corte sejam sólidos". SUNSTEIN, Cass. **A constituição parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 187.

[314] ELSTER, Jon. **Ulysses Unbound**: studies in rationality, precommitment, and constraints. Massachusetts: Cambridge University Press, 2009. p. 197.

[315] ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Trad. Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

[316] ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

[317] Não se desconhece a diferença entre Suprema Corte e Corte Constitucional, mas, no entanto, no presente texto se utilizará os termos de forma indistinta. Sobre a diferença, conferir: "Uma corte constitucional é, por definição, um órgão do judiciário ou diverso, cuja principal função é julgar a constitucionalidade de leis, emitindo pareceres sobre elas e decretos dos poderes Executivo e Legislativo, em consonância com correta aplicação da Constituição. Já uma suprema corte tem caráter de última instância, de corte de apelação. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal – STF – não é autêntica corte constitucional, pois acumula funções de corte constitucional e suprema corte". LOHN, Fernanda. O Supremo Tribunal Federal é uma corte constitucional? **Os constitucionalistas**. [s. l.], out. 2009. Disponível em: https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-supremo-tribunal-federal-e-uma-corte-constitucional. Acesso em: 30 abr. 2021. Ainda: BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 30 abr. 2021.

[318] A qualidade deliberativa das cortes, ao contrário do Parlamento que atua em prol de argumentos vencedores e da regra da maioria, permitiria que o poder judiciário agisse destituído de paixões ou vontades temporárias em prol do melhor argumento. Assim, um dos elementos de justificação da atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal, conforme repisado, seria justamente o fato de que atua, a partir da ideia de persuadir e ser persuadido, na edificação da melhor decisão. Esse viés parte da premissa de que as Cortes Constitucionais, em especial quando atuam como órgãos responsáveis por invalidar leis e atos normativos edificados pelos outros poderes, realizam internamente uma troca ou uma persuasão recíproca de argumentos e não estariam sujeitas às pressões populares e aos jogos de poder desenvolvidos em outras arenas, o que garantiria não só uma maior legitimidade às suas decisões, mas, também que se aproximariam do encontro de decisões ótimas (TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.). Ou seja, as Cortes teriam a vantagem, em relação a outras instituições, tal qual o Parlamento, o qual é estruturado a partir da ideia de agregação de votos

Essas indagações, além de possuírem o potencial de colocar em xeque um dos elementos de reforço democrático à atuação do Supremo, possuem impacto em outras searas, em especial na construção de uma Corte Constitucional com o intuito de prospecção do Direito. Isso significa que a ausência de uma efetiva discussão entre os membros da Corte e o encontro de uma opinião comum ou uma "razão de decidir" teria o potencial de inviabilizar a edificação dos elementos de previsibilidade e segurança jurídica, bem como a ideia de uma Corte que teria por função sinalizar a todos os demais membros do Poder Judiciário e à sociedade em geral um caminho a ser trilhado (Corte de Precedentes)[319].

Nesse sentido, quando se alude à deliberação, ou mesmo em qualidade deliberativa realizada pelo Supremo Tribunal Federal, alguns recortes metodológicos iniciais se fazem necessários. O primeiro deles é que a tomada de decisão pela Corte pode ser decomposta em três momentos, ainda que permanentemente intercambiáveis entre si, que dizem respeito a uma fase pré-decisional (contestação pública), uma fase decisional (interação colegiada) e uma fase pós-decisional (decisão escrita deliberativa), usualmente seguidas pela doutrina a partir da posição delineada por Conrado Hübner Mendes em sua tese doutoral[320].

No que tange à importância da primeira fase, inclusive na definição da questão a ser debatida e na instrução do feito, na medida em que nessa fase se "[...] congregam todos os atos por meio dos quais as partes interagem, oralmente ou por escrito, com a corte"[321], as indagações que se pretende discutir se prendem essencialmente ao segundo e ao terceiro momento decisional. Vale dizer, em que pese haja absoluta relevância na interação que se perfaz entre os juízes constitucionais e demais interlocutores da Corte, prende-se, nesse momento, ao estudo do diálogo que ocorre – ou deveria ocorrer – *interna corporis* entre os magistrados.

---

segundo a regra da maioria, de "[...] existir um pequeno grupo de juízes que interagem entre si por meio do argumento e da persuasão até alcançar uma decisão final [...]". Assim, as "Cortes beneficiar-se-iam da deliberação colegiada e, graças às suas peculiares condições decisionais, teriam maior probabilidade de alcançar boas respostas na interpretação constitucional e social". MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, A.; PINTO, H. M.; PAGANI, R. (org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. [s. l.], Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20 de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

[319] MARINONI, Luiz Guilherme. **A zona de penumbra entre o STJ e o STF**: a função das cortes supremas e a delimitação do objeto dos recursos especial e extraordinário. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019; MARINONI, Luiz Guilherme. **Julgamento nas Cortes Superiores**: precedentes e decisão do recurso diante do novo CPC. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

[320] MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, A.; PINTO, H. M.; PAGANI, R. (org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. [s. l.], Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

[321] MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, A.; PINTO, H. M.; PAGANI, R. (org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. [s. l.], Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 01 maio 2023. p. 7.

Um segundo recorte diz respeito ao fato de que não é possível confundir decisão deliberativa com decisão colegiada, embora usualmente sejam tomadas como sinônimas. Quando se fala em uma tomada de decisão colegiada, entende-se uma decisão adotada por um conjunto de juízes ou de ministros, a depender do grau de jurisdição a que pertençam. Trata-se simplesmente, em contraposição aos julgamentos perpetrados em primeiro grau, de uma decisão tomada por um grupo de magistrados que possuem a mesma competência. Pode ou não haver, nesse ínterim, deliberação[322].

Assim, quando se fala em decisão deliberativa, parte-se da ideia de que houve, em primeiro lugar, uma oitiva atenta dos argumentos desenvolvidos por seus pares, uma troca ou uma interação de justificativas e, ainda, uma eventual incorporação ou modificação das suas razões inicialmente expostas para decidir. Não se trata, obviamente, de encontrar uma unanimidade ou mesmo um espaço sem divergências, mas que se possa alcançar, ainda que arduamente, opiniões comuns ou a "opinião da Corte" sobre um determinado assunto.

Nessa linha, talvez a primeira barreira que a Corte brasileira encontre para ultrapassar uma decisão meramente colegiada com o fito de alcançar uma efetiva decisão colegiada e deliberativa diga respeito ao próprio desenho institucional do Supremo, sobretudo aquele descrito em seu regimento interno. Segundo o seu atual regramento e o disposto na Lei n.° 9.868/99, nas ações de controle concentrado, após o ingresso por um dos legitimados (art. 103, da Constituição), procede-se à distribuição do feito e à designação de um relator, mediante sorteio, salvo eventual prevenção (art. 66, do RISTF). No dia do julgamento, após a abertura da sessão e, no caso do controle de constitucionalidade a constatação do quórum mínimo para julgamento (art. 22, da Lei nº 9.868/99), o relator fará a leitura do relatório, seguido pelas manifestações orais (art. 131, do RISTF).

---

[322] "Nas análises sobre a produtividade, bem como em debates sobre a alocação interna de poder no tribunal, é preciso levar em conta as diferentes formas pelas quais os ministros decidem coletivamente, mas não necessariamente com interação física, em tempo real, e com atenção individualizada a cada caso. Nesse cenário, a simples distinção formal entre decisões 'colegiadas' e 'individuais' é insuficiente para dar conta de todas as dimensões pelas quais os ministros do STF interagem ou não para exercer poder sobre os casos submetidos à jurisdição do tribunal, sobretudo considerando transformações recentes na dinâmica decisória interna da Corte. Entre os dois polos extremos da distinção formal entre decisões 'colegiadas' e 'individuais', uma série de variações podem ser encontradas com relação ao que chamamos aqui de atenção decisória do STF. A atenção decisória expressa o grau de engajamento dos seus ministros na solução de um caso. É possível haver processos que, embora formalmente colegiados, contaram com uma atenção decisória relativamente baixa de outros ministros além do Relator; no limite, seriam processos colegiados em um sentido puramente formal, mas não em um sentido substantivo". PEREIRA, T.; ARGUELHES, D.; ALMEIDA, G. da F. C. F. (org.). Supremo em números: quem decide no supremo? Tipos de decisão colegiada no tribunal. **FGV**, Rio de Janeiro, v. 3, 2020. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d51bebae-ee01-42a2-87c7-a3c9b56150da/content. Acesso em: 12 jun. 2021.

Findo o debate, "[...] o Presidente tomará os votos do Relator, do Revisor, se houver, e dos outros Ministros, na ordem inversa de antiguidade" (art. 135, do RISTF). Encerrada a votação, a qual exige a Lei nº 9.868/99, que versa sobre a existência de seis votos em um ou em outro sentido, será proclamado o resultado.

Uma leitura atenta aos dispositivos mencionados revela que nem a lei nem o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal dispõem de um momento propício ao debate ou mesmo à persuasão recíproca entre os ministros. Quando há alguma sinalização normativa sobre o tema, o que se visualiza é exatamente o oposto do que se supõe a uma Corte Constitucional, eis que o próprio regimento interno da Corte limita as intervenções dos Ministros a "[...] duas vezes sobre o assunto em discussão e mais uma vez, se for o caso, para explicar a modificação do voto" (art. 133, do RISTF)[323].

Ao contrário do que ocorre em outras Cortes Constitucionais, em que os membros possuem ampla liberdade de debate e intervenção[324] [325] [326], no sistema brasileiro o regimento interno limita a manifestação oral dos ministros sem qualquer justificativa razoável. Embora o Regimento Interno do STF não seja obedecido à risca pelo Tribunal, ainda assim parece haver um obstáculo no próprio desenho institucional do Supremo para viabilizar uma interação colegiada que dirija "[...] a busca da melhor resposta jurídica; a busca do consenso, ou, caso não esteja ao seu alcance, do mínimo dissenso"[327].

---

[323] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno**. Brasília: STF, Secretaria de altos estudos, pesquisas e gestão da informação, 2023. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

[324] Art. 30 do regimento interno da Corte Constitucional da Colômbia: "Intervenções. Nas deliberações, o Presidente concederá a maior amplitude possível a quem deseje intervir. No entanto, se for indispensável por razões de urgência, o número de intervenções poderá se limitar a duas por cada Magistrado, de 20 minutos cada". COLÔMBIA. **Acuerdo 02 de 2015**. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/REGLAMENTO%20CORTE%20CONSTITUCIONAL-reformado%20por%20el%20Acuerdo%2001%20de%202020.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

[325] A fase deliberativa é regulamentada pelo disposto no art. 17 da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional do Chile. CHILE. **Lei 17997/81 alterada pela Lei 20381/09**. Diário Oficial 28 out. 2009. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29427&idParte=0. Acesso em: 23 out. 2023.

[326] No Canadá "em resumo, é a ocasião em que os juízes discutem o caso e cada juiz deve expressar seu voto sobre a matéria – os mais novos devem falar primeiro, para evitar o risco de serem influenciados pelos juízes mais experientes [...] o processo é essencialmente deliberativo, com os juízes discutindo os casos entre si – o tom geralmente é de cordialidade [...] normalmente, porém, após a deliberação, os juízes produzem seus votos por escrito, em seus gabinetes" BRANDÃO, Rodrigo. **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: Ius Podium, 2017. p. 294. Já na Corte Alemã o modelo deliberativo caracteriza-se "[...] pela construção conjunta do argumento, mediante prática discursiva que facilite concessões recíprocas entre os julgadores e a produção de consenso". BARROSO, L. R.; MELLO, P. P. C. Modelo decisório do Supremo Tribunal Federal e duas sugestões de mudança**.** *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **Prudências, ousadias e mudanças necessárias ao STF**, 2010. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2010-dez-28/retrospectiva-2010-prudencias-ousadias-mudancas-necessarias-stf. Acesso em: 01 jun. 2021.

[327] MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, A.; Pinto, H. M.; PAGANI, R. (org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. [s. l.]: Malheiros, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.

Na mesma linha, o papel do ministro relator também pode vir a configurar um verdadeiro entrave à deliberação. Em primeiro lugar, diante do fato de que o relator possui um papel quase absoluto quanto à agenda, na medida em que o processo somente vai a julgamento quando ele decidir – por critérios políticos ou jurídicos, explícitos ou não – quando o processo sob sua relatoria estará apto a julgamento[328]. Em segundo lugar, porque, salvo em relação aos casos notórios, nos quais os ministros levam os seus votos já redigidos com antecedência, o que já teria forte caráter antideliberativo, o seu papel passa a ser decisivo nos demais casos. Segundo as estatísticas do Supremo Tribunal Federal, o relator costuma ser seguido na esmagadora maioria dos casos[329], sem que isso gere qualquer constrangimento ou reflexão, mas venha tão somente escorado no argumento de que, diante do volume acachapante de processos que chegam à Corte, tal conduta é apenas um mecanismo de sobrevivência à avalanche anual de distribuições[330].

Assim como o relator, a Presidência do Supremo também possui um poder quase absoluto na definição do "tempo" do julgamento e, consequentemente, no processo deliberativo, uma vez que "[...] o poder de pauta se apresenta como um mecanismo institucional especial nas mãos da presidência do STF"[331]. Tão importante quanto a forma de decidir – individual, colegiada ou colegiada e deliberativa – é o momento de decidir[332]. Ademais, considerando os poderes atribuídos à Presidência do Supremo por seu regimento interno, pela lei e pela Constituição (concessão de liminares durante o plantão judiciário, organização das sessões, abertura de inquérito, representação, poder de elaboração da pauta de julgamentos do plenário e o poder de revisão da decisão de outros ministros[333]) a forma pela qual a Presidência formula ou interrompe a pauta de julgamento diz muito mais respeito a uma posição estratégica da Corte, ou mais especificamente, sobre a utilização de critérios não explícitos e muitas vezes

---

usp.br/pluginfile.php/4437846/mod_resource/content/1/CHM%20-%20Projeto%20de%20uma%20corte%20deliberativa.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

[328] SILVA, Virgílio Afonso da. "Um voto qualquer"? O papel do ministro Relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v .1, n. 1, p. 180-200, 2015.

[329] OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e panelinhas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012. p. 148.

[330] Sobre o tema conferir: HARTMANN, I. A. M.; FERREIRA, L. da S. Ao Relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro Relator no supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2016.

[331] ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do Tribunal. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 129-154, jan./abr. 2020.

[332] "High court judges manipulate the timing of their decisions. In Brazil, for example, judges have been known to delay hearing the case or announcing or publishing the decision until there is a more favorable political climate (or court)". EPSTEIN, Lee; LANDES, William M.; POSNER, R. The best for last: the timing of U.S. Supreme Court Decisions. **Duke Law Journal**, Durham, v. 64, n.6, p. 991-1022, mar. 2015. p. 992. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3799&context=dlj. Acesso em: 1 ago. 2022.

[333] ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do Tribunal. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 129-154, jan./abr. 2020.

pessoal do Ministro que ocupa a Presidência[334], do que ao caráter de transparência e gestão que a Corte – em um Estado Democrático de Direito[335] – deveria revelar.

Há ainda quem argumente que o Plenário Virtual teria conferido um ganho deliberativo à Corte[336], o que não parece ser, nem de longe, uma verdade. Pode-se afirmar que o Plenário Virtual teve a benesse de aumentar a produtividade do Supremo Tribunal Federal, haja vista que apenas no ano de 2022 foram julgados 134 Recursos Extraordinários, o que representa quase quatro vezes mais do que no ano anterior[337].

Entretanto, como exposto, julgamento colegiado não significa necessariamente decisão deliberativa. Assim, se visualizados os parcos instrumentos jurídicos e tecnológicos postos à disposição das partes e da sociedade para acompanhar os julgamentos virtuais, bem como a relevância de alguns temas e a necessidade de prévia compreensão da forma pela qual a Corte decide e quando decide, tem-se um efetivo déficit deliberativo. Déficit, aliás, que decorre não apenas de um grande poder conferido ao relator (art. 21-B, do RISTF), mas, em alguns casos, da falta de respeito ao contraditório e à ampla defesa, os quais deveriam ser ínsitos a uma Corte que se pretende constitucional[338].

Basta, por exemplo, pensar em problemas aparentemente simples, mas que trazem clara ofensa aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tais como (i) a

---

[334] "Na atualidade, o regimento interno do STF e a legislação não estabelecem prazo vinculativo: o Relator e a presidência do STF exercem o poder de determinar a pauta conforme critérios pessoais, não explicitados e imprevisíveis. O resultado são as apontadas discrepâncias. Isso contrasta com o extremo cuidado do legislador ao fixar curtos prazos para a atuação dos demais participantes dos processos constitucionais, como a autoridade que editou a norma, o advogado geral da União e o procurador-geral da República. Contrasta também com a experiência de outros países, onde a justiça constitucional é submetida a prazos curtos e rígidos. As causas costumam ser julgadas na ordem de chegada". DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. G. O poder de quem define a pauta do STF. **Os Constitucionalistas**, [s. l.], abr. 2012. Disponível em: https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-poder-de-quem-define-a-pauta-do-stf. Acesso em: 02 jun. 2021. Ainda sobre o tema, conferir: GOMES NETO, J. M. W.; LIMA, F. D. S. Das 11 ilhas ao centro do arquipélago: os superpoderes do presidente do STF durante o recesso judicial e férias. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 741-756, 2018.

[335] Cf. NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: do Estado de Direito Liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987.

[336] PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; ARAÚJO COSTA, Alexandre. O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal: evolução das formas de julgamento e periodização. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, *[s. l.]*, v. 8, n. 1, p. 62-87, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.666. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article /view/666. Acesso em: 26 out. 2024; PENCAK, Nina; ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A crise é aguda e o Plenário Virtual pode ser a solução no momento. **Conjur**, São Paulo, 06 julho 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/pencak-alves-plenario-virtual-solucao-crise. Acesso em: 26 out. 2024.

[337] Sobre a produtividade do Supremo Tribunal Federal no ano de 2010, conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF profere quase 100 mil decisões em 2020, entre monocráticas e colegiadas: O acervo atual está em 25.806 processos, o menor dos últimos 25 anos. Notícias: **Assessoria de Comunicação da Presidência**, 24 dezembro 2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/noticias/vernoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457782&ori=1. Acesso em: 01 maio 2021.

[338] MENDES, C. H.; GODOY, M. G. Plenário Virtual no Supremo: reforço de um tribunal de solistas. **Jota**, [s. l.], 26 jun. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/plenario-virtual-no-supremo-reforco-de-um-tribunal-de-solistas-26062019. Acesso em: 01 jun. 2021.

ausência de realização de sustentação oral em tempo real, mas apenas por registro audiovisual prévio ao julgamento, o que traz um caráter eminentemente formal ao processo deliberativo, conforme crítica pontuada por Miguel Godoy e Eduardo Borges[339]; (ii) o fato de, no sistema eletrônico, também não haver o respeito à ordem de antiguidade, eis que no Plenário Virtual os votos são computados pela ordem cronológica de manifestação, o que poderá impactar tanto no julgamento a ser proferido pelos demais ministros, como naquele que será escolhido para redigir o acórdão[340].

Ainda dentro dessa temática, o pedido de destaque acaba sendo, ao lado do pedido de vista, um importante instrumento de obstrução do processo deliberativo, na medida em que permite, no ambiente virtual, que um dos ministros – em uma posição estratégica ou não – adie o julgamento de um processo. No entanto, ao contrário do pedido de vista que possui um prazo regimental para a devolução, no caso do pedido de destaque, não há qualquer prazo (legal ou regimental) para que o processo retorne a julgamento, porque estará submetido a uma nova pauta (art. 21-B, §3°, do RISTF). Há, portanto, interrupção de uma reunião colegiada já iniciada sem qualquer tipo de controle ou prazo, o que, por ora, não parece se coadunar minimamente com o princípio democrático ou mesmo com as regras constitucionais, quiçá com o intuito deliberativo que a Corte se propõe.

Por fim, um último recorte diz respeito ao fato, já delineado alhures, de que a deliberação realizada pela Corte não se restringe ao processo instaurado e aos limites da lide. Quando se realiza uma análise da tomada de decisão da Corte, em especial quando atua no controle de constitucionalidade e sob temas de alta relevância, não é possível desconhecer que os ministros estão submetidos a influxos endógenos e exógenos, bem como a um constante diálogo com os demais poderes e, em especial, com os reais detentores do poder, ou seja, o povo (art 1°, CRFB)[341].

---

[339] "A realização de sustentação oral em tempo real, e não apenas por registro audiovisual prévio ao julgamento, possibilita que os argumentos das partes sejam apresentados de forma mais eficaz e clara". GODOY, Miguel; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. A expansão da competência do plenário virtual do STF: colegialidade formal e déficit de deliberação. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 12, n. 1, 2022. Ainda sobre o tema, conferir: BARBOSA, Ana Laura Pereira; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Quem controla a agenda do Supremo? **Jota**, Brasília, 06 jun. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020. Acesso em: 01 maio 2023. COSTA, A. A.; PEDROSA, M. H. M. R. O controle concentrado no Plenário Virtual do STF: perfil das sessões de julgamento e perspectiva de perenidade. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 3, n. 1, p. 127-161, 2023. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/175. Acesso em: 7 ago. 2024.

[340] Cf. NOVAES, Marcelo. **A influência de fatores extrajurídicos nas decisões do STF**. Salvador: Juspodivm, 2021.

[341] Dentre os diversos artigos sobre o tema, conferir: ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, Brasília, v. 16, n. 03, p. 87-108, jul./set. 2017.

Se é certo que não é possível vendar os olhos para essas influências tanto internas quanto externas, também não é possível, dentro dos limites desse trabalho, desenvolver os impactos dessas influências no ambiente deliberativo. Em outras palavras, os magistrados estão sujeitos a inclinações e erros cognitivos[342], a fatores ideológicos e a propósitos gerais[343], assim como estão sujeitos à opinião pública, à mídia, aos demais atores políticos e, em especial, às estruturas sociais, culturais e institucionais específicas. Todos esses fatores atuam, em maior ou menor medida, na forma de participação e julgamento dos Ministros, mas que certamente exorbitam aos limites da presente intervenção[344].

Dentro desse contexto, e com as ressalvas feitas, é preciso compreender o modelo colegiado adotado pela Corte brasileira, bem como os diferentes percalços à sua consolidação como Corte de Precedentes[345]. Segundo a doutrina constitucionalista, a deliberação pode ser classificada mediante diferentes abordagens. No que diz respeito à possibilidade de acompanhamento decisório pelo público, pode se falar em um modelo interno e externo de decisão[346], conforme as reuniões sejam abertas ao público externo ou não.

Quanto à forma pela qual a decisão se expressa, pode ser definida em *per curiam* e *seriatim*, conforme a decisão se expresse, respectivamente, por meio de um arrazoado único, que revele o entendimento institucional da Corte ou, ao contrário, cada membro do colegiado produza o seu próprio voto, de forma a falar por si e não pela Corte[347]. Já quanto à forma de

---

[342] KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

[343] Sobre esse ponto, entende-se que "[...] os fatores ideológicos são decorrentes do conjunto de ideias, pensamentos, valores e convicções de natureza filosófica, política, religiosa, social ou econômica que conformam as preferências dos juízes e os orientam em suas ações. A interferência de fatores desta natureza pode operar em diferentes níveis, que vão desde a influência inconsciente até a escolha deliberada de um resultado para maximizar preferências políticas pessoais". Já em relação aos propósitos gerais, o autor esclarece "[...] os juízes perseguem propósitos gerais (objetivos jurídicos e/ou políticos), mas, assim como qualquer indivíduo, também possuem interesses específicos potencialmente capazes de motivar suas escolhas e condutas. A expectativa de obter algo (tempo livre, promoção, poder, prestígio, estima) pode fornecer incentivos suficientemente fortes a ponto de influenciar o comportamento judicial. NOVAES, Marcelo. **A influência de fatores extrajurídicos nas decisões do STF**. Salvador: Juspodivm, 2021.

[344] Interessante ponderação sobre o tema, em referência à posição esboçada pelo Justice John Roberts sobre a forma de composição da Suprema Corte, em especial se haveria uma preferência por ministros "tecnocratas" ou "políticos", conferir: GREENHOUSE, Linda. Justices on the Job. **The New York Times**, New York, US, 24 julho 2013. Disponível em: https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/ 07/24/justices-on-the-job/. Acesso em: 27 abr. 2021.

[345] MARINONI, Luiz Guilherme. **A Zona de Penumbra entre o STJ e o STF**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

[346] Cf. PUGLIESE, W. S.; PEREIRA, R. dos R. Direitos fundamentais na tela da TV: uma análise do televisionamento de tribunais no Brasil. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 24, n. 2, p. 1-12, abr./jun. 2019.

[347] "Assim, é possível dizer que, no caso Ellwanger, os ministros não chegam a um acordo sobre qual é o problema principal do caso que estão decidindo. Cada ministro desenvolve a sua própria linha argumentativa e de fundamentação para o problema que consideram como principal no caso concreto. Isso significa que, em um julgamento no qual os onze ministros proferiram decisões fundamentadas individualmente, não é possível dizer que uma única questão foi decidida, o que não é em si um problema. No entanto, se as decisões não tratam das mesmas questões, identificamos um problema na decisão dos ministros [...]. O que se identifica no julgamento do

alcançar a decisão colegiada, o que interessa mais de perto, é possível visualizar um modelo agregativo e um modelo deliberativo[348]. O primeiro (agregativo) se caracterizaria por decisões colegiadas resultantes da soma dos pontos de vista individuais de cada um dos seus membros, os quais, diante das suas formalizações serem perpetradas, em geral antes da data de julgamento, acabam por reforçar a tendência do julgador a defender os seus argumentos e a ser consideravelmente menos permeável pelos argumentos dos demais. Já o modelo deliberativo se caracteriza pela discussão conjunta, pelo debate, pela persuasão mútua e pela disposição efetiva em alcançar a melhor decisão, ainda que minimizando a importância dos argumentos defendidos no começo do debate e da sua convicção inicialmente exposta.

Esses dois modelos, em que pese não sejam estanques, podem ser visualizados respectivamente na Corte brasileira e norte-americana. Enquanto na Corte estadunidense "[...] os justices se comunicam regularmente fazendo sugestões, circulando o esboço de seus votos para obterem concessões do escritor do voto majoritário, respondendo às propostas deste, enviando sugestões para a alteração da linguagem utilizada na decisão e se dispondo a aderir ao voto caso as modificações sejam feitas"[349].

No sistema brasileiro os ministros se aproximam mais da concepção delineada por Conrado Hübner de "onze ilhas". No sistema brasileiro, as decisões colegiadas se aproximam mais em um somatório da opinião de juízes constitucionais, sem maiores interações e trocas entre eles, do que propriamente um entendimento da Corte sobre determinado tema[350]. São decisões que, embora alcancem o critério majoritário, como próprio das decisões colegiadas, são, na maior parte das vezes, formadas por argumentos fragmentários que dificultam o encontro de um "fundamento comum" ou de "uma razão de decidir". O modelo brasileiro é, portanto, agregativo, externo e em série (*seriatim*)[351].

---

caso Ellwanger, porém, é a escolha, por parte de cada ministro, de um problema específico que, no dizer de cada um, resume a controvérsia como um todo. No limite, ao escolherem problemas diferentes, ao invés de terem perspectivas de interpretação diferentes de um mesmo problema, cada ministro decide um caso completamente diferente". VOJVODIC, A. de M.; MACHADO, A. M. F.; CARDOSO, L. C. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 21-44, jan./jun. 2009. p.13.

[348] Esses modelos são usados com o intuito meramente didático, mas não visam a cerrar cada uma das indicações como estanques ou fechadas. Sobre esse ponto, é interessante a seguinte construção doutrinária: KORNHAUSER, Lewis A. Deciding Together. **Journal of Institutional Studies**, [s. l.], v.1, p. 38-61, 2015.

[349] BRANDÃO, Rodrigo (org.). **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 642.

[350] Cf. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e 'panelinhas'. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 20, n. 44, p. 139-153, 2012.

[351] Acerca da forma de julgamento do Supremo Tribunal Federal, conferir: MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set./dez., 2019; SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 3, p. 557-584, jul./sept., 2013; MENDES, Conrado Hübner. Desempenho deliberativo de cortes constitucionais e o STF. *In*: MACEDO JR.; Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Cortada (org.). Direito e interpretação. Racionalidade e instituições. São Paulo: Saraiva, p. 337-361, 2011.

Para exemplificar, basta resgatar um dos julgamentos mais emblemáticos da Corte brasileira: a decisão sobre o uso de células-tronco embrionárias (ADI 3510), na qual mesmo analisando os votos majoritários, é difícil – senão impossível – encontrar uma abordagem argumentativa minimamente linear[352]. Há também a decisão no caso Raposa Serra do Sol[353], no qual o Supremo passou a definir, ao lado do caso em si, o que se poderia compreender por propriedade indígena à luz da Constituição, para tanto se valeu de múltiplos argumentos e teses sem que se possa encontrar um fio condutor na base argumentativa dos votos. Na mesma linha, uma análise acurada sobre a união homoafetiva (ADPF 132 e ADI 4.277)[354] permite encontrar a existência de uma posição majoritária da Corte sem que haja, no entanto, um caminho interpretativo comum que possa servir de direção para as demais decisões.

Assim, a leitura atenta dos chamados *hard cases* mostra que, embora sejam precedidos de uma maior discussão e exposição – inclusive midiática por alguns dos ministros da Corte –, bem como expostos em longos e elaborados votos[355], a falta de clareza, coerência ou até mesmo a dificuldade patente em se encontrar nessas decisões *uma ratio decidendi* são obstáculos não

---

[352] Ainda sobre esse ponto, discorrem os autores: "Preocupados com que a efetivação das pesquisas fosse baseada em parâmetros éticos, os ministros condicionaram sua liberação à instituição de um órgão central de controle do uso de células-tronco, à adequação de alguns termos técnicos presentes no texto da lei, à inclusão de uma cláusula de subsidiariedade para o exercício das pesquisas, entre outras medidas. Cada ministro previu uma condição diferente, os votos não se comunicavam. Cada voto de caráter 'aditivo' era computado pelo placar binário de votação como sendo pela inconstitucionalidade das pesquisas". VOJVODIC, A. de M.; MACHADO, A. M. F.; CARDOSO, L. C. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 21-44, jan./jun. 2009.

[353] "Em trabalho coordenado entre os Poderes Executivo e Judiciário, a nova Portaria e a homologação possibilitaram que o STF apreciasse todos os processos judiciais sobre o caso, decidindo pela sua extinção dada à perda do objeto, ou seja, porque a Portaria n. 820 – fundamento da ação popular, das liminares e das ações possessórias – deixaria de existir. Decisão depois confirmada definitivamente no julgamento das Reclamações n. 2833, 3331 e 3813 em junho de 2006. Finalmente em 2009, o STF apreciou o mérito da questão no julgamento de uma medida cautelar ajuizada pelos ocupantes quando o Poder Executivo iniciou os trabalhos de desocupação da terra indígena, colocando um ponto definitivo no caso". Para entender melhor tanto as implicações teóricas quanto fáticas relacionadas ao caso em questão, como no texto alhures citado, conferir: VILLARES, L. F.; YAMADA, E. M. Julgamento da terra indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 6, p. 143-157, jan./jun., 2010. p.155.

[354] BAHIA, A. G. M. F.; VECCHIATTI, P. R. I. ADI 4.277 Constitucionalidade e relevância da decisão sobre união homoafetiva: o STF como instituição contramajoritária no reconhecimento de uma concepção plural de família. **Revista Direito FG**, São Paulo, n. 9, p. 65-92, jan./jun. 2013.

[355] Duas razões para a exposição longa de votos são dadas pelos autores nos seguintes termos "The first centers on legacy and reputational concerns: when writing what they think will prove to be major decisions the Justices take more time, polishing and polishing (or making their law clerks polish and polish, since nowadays law clerks do most judicial writing even in the Supreme Court) until the last possible moment, with the hope of promoting their own reputation. After all, excerpts of some of these big cases will find their way into the popular press and, more importantly, into casebooks that generations of law students will read; and, most importantly, the cases may continue to be remembered, discussed, and cited long, long after they are decided. A second possible explanation is that the Justices delay certain decisions for public-relations reasons. The close proximity of decisions in the most important cases may tend to diffuse media coverage of and other commentary regarding any particular case, and thus spare the Justices unwanted criticismo". EPSTEIN, Lee; LANDES, William M.; POSNER, R. The best for last: the timing of U.S. Supreme Court Decisions. **Duke Law Journal**, Durham, v. 64, n.6, p. 991-1022, mar. 2015. p. 1022. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3799&context=dlj. Acesso em: 1 ago. 2022.

apenas, em um primeiro momento, à função deliberativa da Corte, mas, essencialmente, no encontro de um caminho para solidificar o papel democrático da Corte.

Vale dizer que se espera "[...] dos julgadores uma efetiva participação na discussão das questões que permeiam o raciocínio decisório do colegiado, uma vez que a decisão a ser tomada, mais do que resolver o caso, constituirá critério para o julgamento dos casos futuros, o que atribui uma outra dimensão de responsabilidade aos partícipes da Corte"[356]. Assim, a necessidade de efetiva deliberação perpassa a ideia de uma maior transparência no raciocínio da Corte, de posições justificáveis, do intercâmbio de razões para, até mesmo, alcançar uma posição da Corte sobre determinados temas presentes, bem como garantir um mínimo de segurança e previsibilidade jurídica sobre como a Corte irá interpretar problemas (jurídicos e políticos) no futuro.

Nessa linha, mais do que simplesmente reagir às alegações dos seus pares e dos advogados e, ainda, eventualmente, de terceiros interessados – por intermédio dos amigos da corte e das audiências públicas – é imprescindível que a Corte, na sua função de desenvolver o Direito, deixe claro à sociedade e aos operadores do Direito as razões que a levaram – ou a maioria dos ministros – a decidir em determinado sentido. Trata-se, portanto, de superar a compreensão do Supremo Tribunal Federal como voltado precipuamente a atender os interesses subjetivos das partes para alçá-lo a uma verdadeira Corte de Precedentes[357]. Para tanto, além das construções legislativas que foram sendo realizadas nos últimos anos[358], há uma necessidade premente de alteração do raciocínio da Corte, em especial no seu processo deliberativo.

Nesse ponto, tem-se que esse descompasso hoje existente entre uma Corte que adota um modelo de decisão agregativo, externo e em série, com a necessidade da sociedade e dos demais órgãos do poder judiciário de conhecer o entendimento da Corte parece ter sido, em parte (ainda que mínima) ajustado por meio de uma série de medidas da Corte, tal como a divulgação prévia de uma pauta temática, ajustes em seu regimento interno e, em especial, na

---

[356] MARINONI, Luiz Guilherme. **Julgamento nas Cortes Supremas**: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

[357] "Os tribunais superiores, em geral, e o STF, em particular, são tribunais de teses. Cabe-lhes estabelecer precedentes que irão orientar a prestação jurisdicional realizada pelos tribunais e juízes de todo o Brasil. Tal orientação ocorre não apenas por meio da fixação de parâmetros normativos, mas também por intermédio da legitimação de técnicas decisórias 361 Se o Supremo Tribunal Federal pode adotar métodos flexíveis de interpretação". SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 312.

[358] As alterações no regimento interno do Supremo Tribunal Federal podem ser conferidas: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

introdução da votação das teses. Assim, no momento final do julgamento, o tribunal, após definir o desfecho do caso, passa a determinar em conjunto a tese que servirá de base ao julgamento proferido pela maioria. Desse modo, deixa claro, ou ao menos facilita, que se possa conhecer a razão de decidir da Corte[359]. Além disso, com essa perspectiva é possível visualizar uma maior interação entre os seus membros.

Note-se, inclusive, que, para a definição da tese, os ministros acabam necessitando conhecer e interagir com os argumentos desenvolvidos pelos outros ministros em seus votos, eis que, ainda que não concordem com os fundamentos delineados pelos seus pares, precisam compreendê-los para alcançar uma tese comum[360]. É o que aconteceu, por exemplo, no Recurso Extraordinário n.º 669.069, no qual os ministros apenas definiram a tese sobre a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública após intenso debate entre eles[361].

No que diz respeito ao tema em pauta, não se trata de minimizar a importância e a necessidade de deliberação intramuros, mas de contornar, ainda que minimamente, o déficit deliberativo da Corte. Aliás, não se desconhece que uma decisão em uma Corte Suprema, em especial quando atua em um sistema de precedentes, "[...] deve efetivamente discutir os valores inerentes a todas as opções tomadas no curso do raciocínio decisório, sob pena de não se poder afirmar que uma dessas opções, indispensável para se chegar a *ratio*, tem legitimidade para sustentá-la. A deliberação colegiada acerca das opções tomadas no curso do raciocínio colegiado é importante não apenas para que a justificativa seja possível, mas antes de tudo para

---

[359] Vale dizer, se a formação da *ratio decidendi* "[...] depende da maioria dos membros do colegiado, não basta, no momento em que se raciocina para proclamar o resultado de um julgamento de Corte Suprema, considerar a conclusão dos votos. É preciso ter em mente os fundamentos que foram analisados e, nessa perspectiva, considerar quais membros do colegiado prestigiaram esse ou aquele fundamento. Lembre-se que o resultado do julgamento não é mais sinônimo de decisão do recurso, mas engloba a decisão e a definição da eventual *ratio decidendi*". MARINONI, Luiz Guilherme. **Julgamento nas cortes supremas**: Precedente e decisão do recurso diante do novo CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

[360] Ainda que consciente de que há ainda um longo caminho a ser percorrido, afirma Patrícia Perrone: "Desde a promulgação da Constituição de 1988, mudanças relevantes foram inseridas no controle de constitucionalidade. Essas mudanças resultaram na atribuição ao Supremo Tribunal Federal do papel de Corte de Precedentes em matéria constitucional. Apesar da efetivação de alterações tão substanciais no sistema de controle de constitucionalidade, o processo colegiado de decisão do Tribunal permaneceu essencialmente o mesmo, e esse processo entrava em choque com a missão atribuída à Corte. O modo de deliberar do Supremo, agregativo, externo e por votação em série, prejudica a compreensão dos precedentes e pode comprometer a sua eficácia normativa. Em boa hora, uma proposta simples – de votação da tese que servia de base para cada decisão proferida pelo colegiado – minimizando tais problemas e permitiu a definição do conteúdo das decisões do STF, que vincularia o julgamento de casos subsequentes semelhantes". MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set./dez., 2019.

[361] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 669.069**. Rel. Min. Teori Zavascki. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061. Acesso em: 23 out. 2023.

que a decisão seja fruto de um raciocínio colegiado racional e representativo do efetivo diálogo entre os seus membros"[362].

Portanto, o diálogo entre os ministros é realmente desejável (e esperado) numa Corte que se proponha democrática. Porém, diante do desenho institucional do Supremo, o qual prevê competências adicionais, de um regimento interno que não favorece o debate, de uma tradição cada vez mais forte de decisões solistas[363] e de foco no pensamento de um dado ministro e não na posição da instituição, não se pode desconhecer que as decisões colegiadas e efetivamente deliberativas demandam uma mudança de racionalidade dos seus membros, assim como exigem que os filtros recursais realmente funcionem como esperado[364].

Entretanto, um simples "apagar as luzes" é desconhecer que o caráter deliberativo é apenas um dos critérios para conferir legitimidade democrática à Corte e que a existência de múltiplos argumentos também pode representar um feixe democrático, na medida em que permite que diferentes grupos e opiniões venham espelhadas nas decisões da Corte[365]. Certamente não é o ideal, mas exige a construção de uma nova racionalidade ao Supremo, em especial na superação de uma mentalidade solista[366] e antideliberativa com vistas a permitir que se sedimentem e se clarifiquem os entendimentos firmados pela Corte[367].

---

[362] MARINONI, Luiz Guilherme. O julgamento colegiado nas Cortes Supremas. Disponível em: https://marinoni.adv.br/wp-content/uploads/2020/06/O-JULGAMENTO-COLEGIADO-NAS-CORTES-SUPREMAS-1.pdf. Acesso em: 01 maio 2023.

[363] Sobre esse ponto, conferir: ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 110, p. 13-32, jan./abr. 2018.

[364] BARROSO, L. R.; MONTEDÔNIO, F. Como salvar a repercussão geral: transparência, eficiência e realismo na escolha do que o Supremo Tribunal Federal vai julgar. *In*: BARROSO, Luís Roberto. **Um outro país**: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

[365] No entanto, a indicação de posições individuais dos ministros não é por si só uma posição equivocada ou antidemocrática, ainda mais considerando uma Corte que não foi pensada, em grande parte da sua história, como uma Corte de Precedentes. Quando se pensa na ausência de deliberação entre os Ministros e no fato de que tal carência pode levar ao enfraquecimento do caráter democrático da Corte, talvez haja uma correlação direta entre a qualidade deliberativa e o fortalecimento democrático. Entretanto, tal correlação não é sempre verdadeira no caso brasileiro. Em primeiro lugar, nem todas as decisões tomadas pelo Supremo dizem respeito a questões sensíveis, demandas complexas ou que exijam um efetivo diálogo entre os Poderes. Na verdade, é exatamente o oposto. Infelizmente grande parte das demandas que alcançam o Supremo são matérias que dizem mais respeito às partes do que à sociedade em si, bem como a Corte ainda atua em muitos casos sem (re)conhecer a sua verdadeira função (atribuir sentido ao Direito).

[366] Cf. MENDES, C. H.; GODOY, M. G. Plenário virtual no supremo: reforço de um tribunal de solistas. **Jota**, [s. l.], 26 jun. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/plenario-virtual-no-supremo-reforco-de-um-tribunal-de-solistas-26062019. Acesso em: 01 jun. 2021.

[367] Crítica semelhante é realizada por Fabrício Castagna Lunardi ao afirmar: "[...] os ministros decidem personificadamente e não como um órgão colegiado. Há um individualismo decisional extremo, em que cada ministro age mais individualmente que como membro de uma Corte Constitucional. Em geral, não há deliberação, no sentido próprio do termo, pois a decisão colegiada é obtida pela soma dos votos dos ministros num ou noutro sentido. Para o resultado final, vale mais a opinião de cada ministro sobre o tema do que a sua argumentação". LUNARDI, Fabrício Castagna. **O STF na política e a política no STF**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 195.

3 PROCESSO DEMOCRÁTICO

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Quando se faz referência ao controle de constitucionalidade estadual e à necessidade de prevalência das decisões proferidas no âmbito estadual em detrimento, em um primeiro momento, da própria atuação do Supremo Tribunal Federal, o que se percebe, da grande maioria dos interlocutores, é, no mínimo, certa desconfiança. Desconfiança sobre a forma ideal de funcionamento da federação e da relação entre as unidades federadas e, até mesmo, se haveria uma efetiva necessidade de respeito a uma divisão vertical de poder entre esses entes[368].

Essas desconfianças normalmente são sintetizadas pela doutrina a partir de três perspectivas principais[369]. Segundo Misabel Derzi, a primeira delas, há muito tempo repetida, até de forma irrefletida, diz respeito à noção de que a corrupção no Brasil seria muito maior em âmbito municipal e estadual do que aquela que ocorre no âmbito federal[370]. Argumenta-se que dentro desses espaços haveria uma prevalência de interesses das elites locais em detrimento do interesse público, de forma tal que a concentração de poderes na União não apenas auxiliaria na tomada de decisão política como viabilizaria o estabelecimento de uma política nacional. Seria um caminho para minimizar o elitismo regional e a suposta busca desenfreada dos interesses locais em desconformidade com o atendimento aos valores nacionais.

---

[368] Explicitando o sucesso do sistema federal americano na manutenção da uniformidade nacional em conjunto com a diversidade subnacional, ainda que no âmbito da administração da justiça, em especial na divisão de poder horizontal e vertical no sistema da justiça, o autor ressalta: "To choose federalism is to choose complexity in government. Having multiplied the number of governments, a federal democracy must provide for the allocation of power and responsibility among them, and it must devise mechanisms and procedures for resolving disagreements and settling boundary conflicts. Whereas the component units of all federal systems exercise legislative and executive power, many federations — for example, Austria, Canada, and India - have not instituted complete sets of courts at both the federal and component-unit levels. The United States, in contrast, has fifty-one court systems, fifty state and one federal, each with the full panoply of trial and appellate courts. The federal government determines the structure and operation of the federal courts, and each of the fifty states determines the structure and operation of its own courts. Federal law primarily determines the division of authority between these court systems". TARR, Alan G. Judicial federalism in the United States: structure, jurisdiction and operation. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 7-34, set./dez. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/vn3Rr FK4tD6drBLc4k NDZBs/?format=pdf&lang=en. Acesso em 14 out. 2024.

[369] DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266. Acesso em: 30 ago. 2023.

[370] "Para a extensão do País e sua diversidade, o constitucionalismo estadual brasileiro deixa a desejar. Há diversas razões para isso. Objetivamente, ele está preso entre duas amarras jurídicas. De um lado, está a Constituição Federal que lhe deixa pouca margem de criação. De outro, encontra-se uma jurisprudência constitucional que o inibe dentro do pouco espaço que lhe resta. Politicamente, há preconceitos e traumas que, pelo menos, em parte explicam a baixa expressão da autonomia constitucional dos Estados. O surgimento da federação no Brasil se realizou mais por acomodações de interesses exclusivos das elites econômicas e políticas do que por razões públicas e busca coletiva de melhor ordenação político-territorial". ASSIS, C. C. *et al*. O constitucionalismo subnacional nos estados federais. **Revista Direito & Paz**, [s. l.], v. 2, n. 45, p. 43-69, 2021. p. 59.

Atualmente, concorde-se ou não com quem foram os agentes da corrupção e em qual momento da história ela foi pior ou melhor, é inegável que "[...] integridade, honestidade não derivam do fato de se estar na administração municipal, estadual ou federal. É questão de caráter"[371], e não de local ou da importância do cargo. Da mesma forma, a existência de grupos ou elites nos Estados não é tão diferente daquela perpetrada em âmbito federal – não a ponto de não ter influência na tomada de decisão ou na escolha dos caminhos normativos a serem estabelecidos pelo governo central[372].

O segundo aspecto indicado pela autora diz respeito ao fato de que os Estados seriam mais "caloteiros" do que a União, razão pela qual atribuir mais poder a eles ou uma repartição de receitas mais equânimes seria perigoso[373]. Presume-se que eles não teriam condições de gerir adequadamente os recursos, bem como, diante das reminiscências do "coronelismo", tenderiam a favorecer certos grupos em detrimentos de outros, em absoluto desrespeito aos preceitos constitucionais[374].

Novamente, não se questiona a dificuldade orçamentário-financeira de certas unidades federadas ou mesmo algumas idiossincrasias na gestão fiscal de certas localidades, mas esse fato por si só não pode levar à conclusão de que as unidades federadas são incapazes de gerir adequadamente os seus próprios recursos, ou mesmo que a dificuldade também não seja uma peculiaridade do próprio sistema tributário brasileiro. Misabel Abreu Machado Derzi pontua que a "União também deve aos Estados quantias bilionárias, não cumpre seus deveres de

---

[371] DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266. Acesso em: 30 ago. 2023.

[372] FUNES, G. P. F. M.; FUNES, A. M. A importância de encontrar maneiras de (de)formalizar o processo para se ter efetividade jurisdicional. **Revista Intertemas**, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 1-8, 2009. Disponível em: http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/2131/2225. Acesso em: 30 ago. 2023.

[373] DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/ 266. Acesso em: 30 ago. 2023.

[374] A abdicação de D. Pedro I tornou possível concretizar o projeto que há muito vinha sendo acalentado por setores da elite preocupados em preservar a capacidade de intervenção nos negócios públicos provinciais [...]. Dessa forma, os grupos provinciais acabaram se envolvendo com a construção do Estado, mas ao fazê-lo impuserem uma organização institucional que preserva o controle de cada um deles sobre sua província e, ao mesmo tempo, lhes confere poder de influência no governo central. O modelo implementado a partir de 1834 [...] continha elementos centrais de um modelo federativo, embora não tenha sido possível estabelecer uma federação plena. [...]. Um dos principais teóricos do federalismo, William Riker, considera que a essência desse sistema é a divisão formal de funções, na qual cada governo (central e regional) assume a total responsabilidade pelos deveres a ele atribuídos, ou seja, cabe a cada um desses governos a decisão final sobre as atividades que lhes competem. Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões autônomas. Não importa, para ele, o volume de atividades de cada governo. A variação dos modelos federativos nesse sentido é grande o suficiente para impedir o estabelecimento de uma regra. Há os casos em que o governo federal tem um mínimo de atribuições, ficando a maior parte com os governos regionais, e os casos que se encontram no extremo contrário. O que importa, portanto, não é o grau de descentralização, mas a existência da divisão de competências entre governo geral e governos regionais". DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2005. p. 285.

compensação em razão da desoneração advinda da Lei Complementar 87/96 (Kandir), fato reconhecido, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal, além de praticar uma série de manobras e manipulações inconstitucionais, decepando a receita dos Estados, até mesmo do imposto sobre heranças e doações [...].[375]"

Em terceiro lugar, permanece a suposição que a União congrega uma estrutura administrativa, incluindo um aparato funcional, mais bem preparado do que aquele visto, por exemplo, no âmbito estadual. Sobre esse ponto, além de não existirem dados que possam confirmar tal suposição, em especial no que diz respeito à qualidade de seus servidores, não é demais relembrar que a União "[...] tem muitos recursos ou técnicas de que se pode socorrer (mas não os Estados) para honrar os serviços públicos de sua competência"[376].

Assim, além da questão do preconceito e da forma pela qual a própria Constituição estrutura o tema, atribuindo uma competência enorme à União, em diversos setores[377], há, ainda, uma questão de cultura constitucional. Durante muito tempo, as Constituições limitaram as atuações dos Estados-membros, impondo uma série de restrições ao constituinte derivado e, sobretudo, ao legislador local.

A primeira forma de limitação, e talvez a mais explícita, era aquela perpetrada pelos governos autoritários. Nesses modelos, quanto maior era o comando ditatorial maior era a concentração de poder no governo central[378]. Os Estados-membros se reduziam a simples

---

[375] DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/ 266. Acesso em: 30 ago. 2023.

[376] DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/ 266. Acesso em: 30 ago. 2023.

[377] Sobre esse ponto, importante conclusão dos autores: "Os resultados comparativos demonstram que o Brasil, juntamente com a Áustria, é a federação mais centralizada em quase todos os aspectos de distribuição de competências legislativa e administrativa comparadas. De fato, quanto à extensão das competências legislativas atribuídas às unidades constitutivas (estados), o constituinte brasileiro relegou quase nenhuma descentralização às competências de soberania (Gráfico 1.2) e manteve muito centralizado, no âmbito federal, a legislação sobre políticas públicas, com relativa centralização quanto à execução das políticas públicas (Gráfico 1.4). O relativo papel legislativo dos estados verifica-se no grupo das competências econômicas (Gráfico 1.3), sobretudo, devido ao poder paralelo de legislar sobre questões de direito administrativo, orçamentário e tributário. Contudo, nesse âmbito a execução dessas competências é preponderantemente federal. Nesse contexto, o Brasil é mais descentralizado quanto às competências administrativas de soberania e políticas públicas do que quanto às competências para legislar sobre estas matérias, que são centralizadas no âmbito federal". TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M.; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 51, jun. 2010. p. 97. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686. Acesso em: 30 ago. 2023.

[378] Em anotação pontual sobre o tema, Dalmo de Abreu Dallari afirma: "[...] a organização federativa é incompatível com a ditadura. Isso tem ficado muito evidente através da História, não havendo exemplo de convivência de ambas. Onde havia federalismo e se instalou uma ditadura ocorreu a concentração do poder político. E mesmo que mantida formalmente a federação, a realidade passou a ser um Estado Unitário, com governo centralizado. São exemplos disso a Alemanha com a ascensão de Hitler, o Brasil com a ditadura Vargas e a Argentina de Perón. Federalismo e ditadura são incompatíveis". DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 66.

cópias do modelo federal ou a uma simples instância de repartição administrativa de competências. Talvez seja por isso que alguns autores coloquem que a escolha de um modelo federal está intrinsecamente ligada a uma noção de democracia, na medida em que, quanto maior for a descentralização de poder entre as unidades federadas, maior tende a ser o ganho democrático.

Na mesma linha, da qual nem mesmo a Constituição de 1988 conseguiu se desligar, está a criação de uma série de normas ditas "vedatórias e mandamentais", as quais, ainda que não se concorde em seguir todas as indicadas pela doutrina, conforme já delimitado no primeiro capítulo, acabam limitando sobremaneira o poder de auto-organização dos Estados-membros[379]. Isso sem falar na interpretação que ainda hoje o Supremo Tribunal Federal dá às referidas normas.

Assim, retomando a questão inicial, tem-se que essa relação entre a descentralização e o predomínio do ente federal acaba tendo impacto no processo democrático, no pluralismo, na eficiência de políticas públicas[380]e, em última medida, no próprio processo constitucional estadual. Logo, considerando que o federalismo diz respeito essencialmente a uma distribuição espacial de poder político, a forma pela qual se compreende os limites à centralização vai impactar diretamente no ganho ou no déficit democrático[381].

---

[379] Sobre a relação entre democracia, federalismo e Estado de Direito, vale lembrar o voto proferido pelo Min. Alexandre de Moraes, no referendo da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.341/DF, no qual expõe: "Esse julgamento – assim como outros, o próximo da ação direta de inconstitucionalidade, outras ADPFs que ingressaram – refere-se a um dos alicerces do Estado Democrático de Direito. E qual é esse alicerce? O Federalismo e as suas regras de distribuição. Muito mais do que a discussão de quem pode mandar "a", mandar "b", aqui, nós estamos discutindo a questão de um dos três alicerces do Estado de Direito brasileiro. Federalismo, assim como a separação de Poderes e a Declaração de Direito Fundamentais são os três alicerces que têm a mesma finalidade: limitação de poder. O Federalismo tem exatamente essa finalidade, limitar o poder de um único ente. E nasceu – e aprendi essas lições em 1986, nas Arcadas da Universidade de São Paulo, com professor Ricardo Lewandowski, especialista em Federalismo – exatamente para limitar o poder, para repartir o poder entre as comunidades locais e a comunidade central; entre o poder central – representado, no Brasil, pela União – e as comunidades locais; os Estados – e *sui generis* realmente é o Brasil nesse tópico, bem lembrado pelo Ministro Marco Aurélio – e também os Municípios, que são consagrados constitucionalmente como entes federativos no Brasil". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341**, Distrito Federal. Reqte: Partido Democrático Trabalhista. Reqdo: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 abril 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183. Acesso em: 20 nov. 2023.

[380] "Podemos concluir que nada é mais republicano e democrático do que a defesa do federalismo, tema que traz à tona valores como liberdade, autonomia, organização, limites do Estado, entre outros temas tão sensíveis e caros a qualquer sociedade. Por isso mesmo, o pacto federativo brasileiro previsto na Constituição de 1988 precisa ser preservado e estimulado, por todos os atores constitucionais, como cláusula pétrea do Estado Brasileiro". LIMA, Paola Aires Corrêa. O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. *In*. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 98.

[381] Aliás, importante é pontuar como a crítica desenvolvida no texto não se aplica integralmente ao tema desenvolvido na tese. Conforme ela prescreve: "[...] ainda que a proximidade possa ser um elemento importante para dar visibilidade às ações de governo – e, nesse sentido, favorecer a *accountability* e a *responsiveness* –, é possível problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está

Sobre esse ponto, os autores normalmente abordam essa questão a partir de três óticas. Alguns analisam essa relação a partir de uma divisão de competências federativas, questionando o design institucional delineado pelo próprio texto da Constituição, inclusive, tecendo críticas sobre a excessiva limitação construída pelo constituinte aos Estados-membros no tocante ao número reduzido de competências exclusivas desses entes e uma excessiva carga de atribuições ao ente central[382].

Há outros que argumentam a partir de uma definição de políticas públicas[383] pelo governo federal ou mesmo pelo presidencialismo de coalização[384]. Conforme pontuam Estefânia Barbosa e José Arthur Macedo: "[...] embora o tema do presidencialismo possa parecer descolado do tema federativo, a engenharia constitucional brasileira precisa ser analisada no todo, sob o ponto de vista macro, para que se possa compreender por que, apesar de adotar o modelo federativo, as características de decisão de políticas públicas e uso dos recursos públicos não é descentralizada pelos Estados-membros"[385].

Há, ainda, quem labore por uma análise econômica da questão, advogando que o esvaziamento de repasses e de receitas aos entes subnacionais descontrói uma noção mínima

---

historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas". ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 31, a. 11, p. 44-66, 1996. Portanto, não se fecha os olhos para o fato de que a natureza das instituições também importa na conclusão do caráter democrático da atuação de diferentes entidades subnacionais. Entretanto, a proposta da pesquisa é diversa. É viabilizar a amplitude do debate, o diálogo e, em última medida, uma maior proximidade e atuação pelo cidadão. Tanto através de uma representação adequada na ação, como pela possibilidade maior de controle, conforme desenvolvido por Archon Fung ao falar de minipúblicos. Além disso, não é demais pontuar que não se fala do desenvolvimento de políticas públicas, mas no exercício do controle jurisdicional concentrado de constitucionalidade, bem como não se afirma que as decisões proferidas no âmbito central são mais ou menos democráticas do que aquelas proferidas no âmbito estadual, apenas que, novamente, o respeito à divisão de poderes e à construção judicial dialógica contribuem para a consolidação de um espaço democrático na federação. FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 172.

[382] MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022.

[383] Cf. LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.; ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

[384] BARBOZA, E. M. de Q.; MACEDO, J. A. C. de. **Federação brasileira**: design constitucional e centralização. Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 314-334, 2021.

[385] BARBOZA, E. M. de Q.; MACEDO, J. A. C. de. **Federação brasileira**: design constitucional e centralização. Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 314-334, 2021. p. 324.

de autonomia governamental[386]. Essa é a reflexão de Heleno Taveira Torres quando afirma que há uma intrínseca relação entre a Constituição Financeira e a forma federativa de Estado. Ele dispõe, no entanto, que no Brasil "[...] a dúvida primeira é saber se temos efetivamente 'pacto federativo' entre suas unidades federativas, a informar o contínuo funcional da forma federativa, para a qual o federalismo presta-se como medida do seu financiamento"[387].

No presente trabalho, opta-se por analisar essa relação a partir de um olhar processual. Nesses termos, coloca-se as seguintes reflexões: em que medida o reforço às decisões proferidas no controle de constitucionalidade em âmbito regional contribui para o fortalecimento da autonomia estadual e, assim, para um ganho de legitimidade democrática do Poder Judiciário? Elas dão impulso a um diálogo profícuo, tanto em termos horizontais, isto é, entre entes da mesma classe federativa (Executivo, Legislativo e Judiciário estadual), quanto em termos verticais, ou seja, entre tribunais e cortes constitucionais (relação entre Corte Federal e Estadual)?

Para tanto, o desenvolvimento dos argumentos se concentra nos seguintes aspectos: (i) proximidade dos julgadores com os fatos envolvidos na demanda; (ii) maior amadurecimento das questões em âmbito estadual, promovendo uma maior legitimidade das decisões e, em última instância, do próprio poder judiciário; e (iii) impacto do constitucionalismo regional na promoção do debate democrático.

3.2 FATOS CONSTITUCIONAIS

3.2.1 Ausência de estudo do tema na jurisdição constitucional

O tema em debate parece constituir um "ponto cego" no estudo da doutrina[388], seja ela de cunho processual, seja ela de cunho constitucional. É comum que, ao se falar em jurisdição constitucional, por ser um processo de natureza objetiva, exclua-se da análise do intérprete o estudo sobre os fatos que compõem a base de julgamento, bem como não se indica de forma

---

386 LIETZ, Bruna. A autonomia financeira condicionada da federação brasileira. *In*: LACERDA, Gustavo Biscaia de. **As políticas públicas frente a transformação da sociedade**. Ponta Grossa: Atena, 2019.

387 TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. *In*: SCAFF, F. F. *et al*. **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 288. Ainda sobre o tema, conferir: OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt, 1972; BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

388 Um esclarecimento inicial revela-se importante. A discussão aqui proposta, embora caminhe pelos fatos constitucionais analisados pelas Cortes Superiores, irá se restringir à sua análise no controle concentrado de constitucionalidade, diante dos limites impostos à tese.

precisa quais fatos estão no cerne da decisão tomada ou mesmo como foram sistematizados para viabilizar certa conclusão.

Diante disso, questiona-se, em primeiro lugar, por qual razão, até o presente momento, não se dedicou efetiva atenção ao tema[389]? Em segundo lugar, indaga-se o que se pode compreender por fatos constitucionais e qual a importância deles especificamente no estudo do controle de constitucionalidade[390]?

A resposta à primeira questão pode receber múltiplas justificativas, nem todas efetivamente satisfatórias, mas que dão um indício da ausência de sinceridade decisional pela Corte. Assim, a primeira resposta possível para a ausência de estudo sobre fatos (constitucionais ou não, conforme se explicará adiante) nas Cortes Superiores diz respeito à noção de que as referidas Cortes não analisam fatos, bem como a consolidação do entendimento de que o acesso aos referidos Tribunais não pode ter como fundamento o reexame da prova.

Especificamente em relação à consideração dos fatos nas Cortes Superiores, pontua-se, na esteira de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, que "[...] a parte não apenas pode, mas na verdade tem o ônus de caracterizar os fatos do caso – ou melhor, de delinear o caso em todos os seus aspectos fático-jurídicos [...]. Daí que é tecnicamente incorreto afirmar que não se pode conhecer de fatos em recurso extraordinário e em recurso especial: o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça podem conhecer de fatos, porque do contrário não teriam como conhecer do próprio caso levado à consideração mediante recurso extraordinário e recurso especial".

Da mesma forma, em relação ao conhecimento do recurso especial e extraordinário, a negativa de análise e discussão dos fatos constitucionais refere-se, em grande parte, à compreensão (adequada ou não) das Súmulas n.º 07/STJ e 279/STF[391], as quais afastam a possibilidade de admissão, respectivamente, do recurso especial e do recurso extraordinário, com base no simples reexame de prova. Vale dizer, essas súmulas consagram o entendimento,

---

[389] A obra de referência no tema, no Brasil, é do professor titular da Universidade Federal do Paraná, Prof. Dr. Luiz Guilherme Marinoni. Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

[390] "Aferição dos fatos legislativos constitui parte essencial do chamado controle de constitucionalidade, de modo que a verificação desses fatos se relaciona intimamente com a própria competência do Tribunal". MENDES, Gilmar Ferreira. Anotações acerca da apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos perante a Corte Constitucional alemã e o Supremo Tribunal Federal. *In*: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* (org.). **Direito constitucional, Estado de Direito e Democracia**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 254.

[391] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 279. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas do STF**. Brasília, 2017. p. 160. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 17 set. 2023.

segundo o qual a pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial[392] ou mesmo recurso extraordinário[393] impossibilitando, assim, que haja uma nova análise da prova pela Corte, o que, entretanto, não implica a impossibilidade de nova qualificação jurídica dos fatos assentados nos julgamentos dos tribunais inferiores. São coisas distintas. Há uma significativa diferença entre a simples reanálise de fatos e uma mudança de qualificação jurídica[394].

A verificação da existência ou não de determinado fato não se confunde com a condição de atribuir a fato incontroverso o devido valor jurídico. Não cabe aos Tribunais Superiores, como regra, a análise sobre a existência ou não do fato em si, mas incumbirá a eles

---

[392] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 7. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STJ Revista de Súmulas**. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/ eletronica/stj-revista-sumulas-2005_1_capSumula7.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

[393] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 279. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. *In*: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Aplicação das Súmulas no STF**. Brasília, 2017. p. 160. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2174. Acesso em: 20 ago. 2023.

[394] Nessa medida, a forma de utilização e a compreensão das Súmulas, alhures indicadas, precisam ser repensadas para que se entenda que o Supremo Tribunal Federal, em especial na análise de demandas que discutem questões sensíveis à sociedade, invariavelmente discute fatos e, eventualmente, os qualifica de forma distinta daquela realizada em outros graus de jurisdição. Aliás, há muito tempo se discute e valora fatos nos julgamentos das cortes superiores sem que haja o mínimo de sinceridade decisional ou mesmo que possa existir controle processual e respeito ao devido processo legal. "As Súmulas 279 do STF e 7 do STJ não deixam dúvida de que simples reexame de prova não dá ensejo aos recursos excepcionais. A dificuldade está em traçar a linha, às vezes tênue, que separa reexame (*error facti*) de revaloração (*error juris*) de prova. Se é verdade que os tribunais superiores não podem mudar o fato, podem, em tese, avaliar as consequências do fato. Em ação ambiental, saber se determinada vegetação fazia parte de remanescente de Mata Atlântica é fato a ser confirmado ou negado por prova pericial. Fixada uma dessas hipóteses, reconhecer que poderia ou não ser derrubada é direito. A distinção de questão de fato e questão de direito sempre representou vexata quaestio, em todos os tempos e em todos os ordenamentos jurídicos. Segundo José Afonso da Silva, 'não se pode separar fato e Direito, porque este é tridimensional, integrado de fato, valor e norma'. A dificuldade ficou escancarada em julgamento levado a cabo perante o STF no qual, votando o Ministro Nelson Jobim, foi interrompido pelo então advogado Luís Roberto Barroso, a pedir questão de ordem. Jobim indagou se se tratava de matéria de fato, ao que aquiesceu o tribuno. Ao explanar sua questão, foi interrompido pelo Relator sob o argumento de que a questão tratada não era de fato, mas de direito, com o que não concordou o advogado, forçando que se suspendesse o julgamento para que o colegiado, em preliminar, apreciasse e votasse tal impasse". AURVALLE, Luís Alberto d´Azevedo. Apontamentos sobre o juízo de admissibilidade de recursos excepcionais. **Revista EMAGIS**. Porto Alegre, ago. 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2103. Acesso em: 23 set. 2023.

a adequação da qualificação jurídica que se dará a eles[395]. É o que ocorre, por exemplo, no equacionamento dos danos morais pelos Tribunais Superiores[396].

Outro argumento possível diz respeito à ausência de uma disciplina pontual sobre o tema no regimento interno das Cortes Superiores[397] ou mesmo na legislação processual civil, em especial no que diz respeito à possibilidade de produção probatória perante a Corte Constitucional e, ainda, no papel de cada um dos atores que compõe a cena constitucional para construir e debater um determinado elemento de prova.

Em que pese haja na legislação do processo de controle concentrado – o que é aplicado em caráter subsidiário em grande parte dos Tribunais – a previsão de esclarecimento sobre

---

[395] Para uma compreensão mais ampla da aplicação das Súmulas, a partir de uma análise adequada da valoração da prova, afirma Simone Trento: "O defrontar de tal problema pressupôs o 'estado da arte' dessas questões junto aos tribunais brasileiros, ou seja, aquilo que de fato se decide nos tribunais de vértice brasileiros a respeito dele: como regra geral, aplica-se o entendimento sumulado (verbetes 7 da Súmula do STJ e 279 da Súmula do STF) segundo o qual não se admitem recursos especial e extraordinário em que se pretenda o 'simples' reexame da prova produzida no processo. Foi preciso então definir em que consiste o exame da prova e estabelecer em que medida isso importa para o processo e para a decisão das causas. Fixou-se que a decisão acerca de como se passaram os fatos objeto de prova no processo é uma decisão que é preciso tomar incidentalmente, para que seja decidida a causa em questão no processo judicial. Em verdade, decidir sobre como se passaram os fatos objeto de prova nem sempre é absolutamente imprescindível (isso ocorre quando é preciso lançar mão de uma regra de ônus da prova para se decidir a causa ou quando se há de decidir acerca da concessão de tutela de urgência, sem que a evidência seja segura, completa ou apoie com suficiente força a conclusão), mas decidir sobre a atribuição a alguém do bem da vida disputado (diante da proibição de *non liquet*) é imprescindível. O fato de que esteja de acordo com o direito decidir processos sem que os fatos objeto de prova estejam provados, porém, não autoriza a conclusão de que a decisão a respeito do acertamento dos fatos seja uma decisão de menor importância. Pelo contrário: decidir os processos em geral de acordo com os fatos efetivamente ocorridos é uma condição estrutural na manutenção de uma ordem jurídica. Com efeito, manter-se-ia em funcionamento um ordenamento jurídico que não garantisse certos direitos específicos, mas não é capaz de se manter em funcionamento um ordenamento jurídico que em definitivo não se importe com a aplicação do direito aos fatos conforme eles efetivamente tenham se passado". TRENTO, Simone. **A medida da cognoscibilidade das questões concernentes à prova dos fatos em recurso especial e extraordinário:** a assunção pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal do status de cortes de precedentes. 2016. 246F. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, p. 218.

[396] Entre diversos exemplos possíveis, conferir: RECURSO ESPECIAL. FAMÍLIA. ABANDONO MATERIAL. MENOR. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE PRESTAR ASSISTÊNCIA MATERIAL AO FILHO. ATO ILÍCITO (CC/2002, ARTS. 186, 1.566, IV, 1.568, 1.579, 1.632 E 1.634, I; ECA, ARTS. 18-A, 18-B E 22). REPARAÇÃO. DANOS MORAIS. POSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO. 1. O descumprimento da obrigação pelo pai, que, apesar de dispor de recursos, deixa de prestar assistência material ao filho, não proporcionando a este condições dignas de sobrevivência e causando danos à sua integridade física, moral, intelectual e psicológica, configura ilícito civil, nos termos do art. 186 do Código Civil de 2002. 2. Estabelecida a correlação entre a omissão voluntária e injustificada do pai quanto ao amparo material e aos danos morais ao filho dali decorrentes, é possível a condenação ao pagamento de reparação por danos morais, com fulcro também no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. 3. Recurso especial improvido. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.087.561/RS**, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 13/6/2017, DJe de 18/8/2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%272008 02013280%27.REG. Acesso em: 29 jul. 2024.

[397] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal.** Atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/ legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 22 de abril de 2023.

matéria de fato, essa é deveras restrita[398]. Segundo o disposto na Lei n. 9.868/99, que é replicado no regimento interno do Tribunal de Justiça do estado do Paraná, por exemplo, "[...] em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria"[399].

Portanto, no processo de controle de constitucionalidade concentrado federal e estadual, há a possibilidade de disciplina de matéria de fato apenas no que diz respeito a essa previsão legal, que, em regra, acaba ficando restrita às hipóteses de amigos da Corte ou mesmo das audiências públicas[400]. Segundo a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, "[...] é impraticável na via processual da ação direta a instauração de dilação probatória profunda, para a averiguação de fatos que não dizem respeito à constitucionalidade em abstrato da norma objeto da ação"[401]. Em outras palavras, diante da natureza objetiva dos processos de controle de constitucionalidade concentrado, não seria possível a análise aprofundada dos fatos, na medida em que, além de envolver dilação produtória, também exigiria a atenção aos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa[402].

---

[398] Não se desconhece a substancial diferença na forma e estrutura do controle de constitucionalidade difuso em relação ao concentrado. Sobre esse ponto, é importante esclarecer que a questão constitucional chegará às Cortes Constitucionais por caminhos distintos. No controle difuso, a alegação de inconstitucionalidade alcancará o Supremo Tribunal Federal, em regra, por meio do Recurso Extraordinário, enquanto no Tribunal de Justiça a sua alegação, ainda que em grau de apelação ou por meio de outra forma de impugnação, viabilizará a suspensão do julgamento pela Câmara e a remessa ao Pleno ou ao Órgão Especial, salvo se já houver decisão anterior do próprio Pleno ou mesmo do Supremo Tribunal Federal. Nas ações de controle abstrato, em que não há um caso concreto específico a ser decidido, por isso também denominado de processo objetivo, a discussão chegará às Cortes Constitucionais diretamente por meio das ações diretas de inconstitucionalidade.

[399] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Divisão de Suporte e Acompanhamento Normativo do Departamento de Gestão Documental. **Regimento Interno**: Resolução nº 1, de 5 de julho de 2010, do Tribunal Pleno / Tribunal de Justiça do Paraná. Art. 250, §1º. Curitiba: TJPR, 2024. Disponível em: https://ejud.tjpr.jus.br/web/guest/regimento-interno-ri?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sB4jWIQ0S1qA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&doAsUserId=zzvpazuirolh&a_page_anchor=89158182. Acesso em: 23 ago. 2023.

[400] É possível pensar na aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao procedimento objetivo ou concentrado de constitucionalidade, o que viabilizaria a produção de prova até mesmo pelos órgãos incumbidos de defender a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da norma. Isto é, nada impediria, por exemplo, que o Procurador-Geral da República, com vistas a promover a defesa da norma requeresse ao Relator mais dados ou informações ou mesmo que, ao apresentar dados estatísticos sobre a aplicação da norma, tais elementos pudessem ser objeto de diligência específica por parte da Corte ou mesmo de outros interessados.

[401] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.353**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. DF. Reqte. Procurador-Geral da República. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4815683. Acesso em: 23 ago. 2023. Ainda nesse sentido, conferir: ADI 1523. ADPF 686 e ADPF 390.

[402] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 686.** Rel. Min. Rosa Weber. Brasília. DF. Reqte. Partido Socialismo e Liberdade. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757924905. Acesso em: 23 ago. 2023.

Não há, assim, espaço para deliberação da prova como o caso, por exemplo, da Corte Grega. Nessa Corte, a título de exemplo, pode haver uma fase instrutória no processo constitucional objetivo, inclusive com iniciativa probatória por parte dos magistrados. Nos termos do art. 16 do Código (Código da mais alta Corte Especial), caso a Corte entenda que o processo não está maduro para julgamento, pode determinar, por decisão interlocutória, que a falha seja sanada, especificamente o tipo de prova a ser produzido, o prazo, a quem recai o ônus probatório e quais as medidas a serem adotadas para tal fim[403].

A ausência de atenção detida sobre o assunto – análise dos fatos constitucionais pelas Cortes – diz respeito a uma falha hermenêutica, ou seja, a uma "[...] leitura do modelo hermenêutico-clássica de forma radical, sugerindo que o controle de normas há de se fazer com o simples contraste entre a norma questionada e a norma constitucional superior. Essa abordagem simplificadora tem levado o Supremo Tribunal Federal a afirmar, às vezes, que fatos controvertidos ou que demandam alguma dilação probatória não podem ser apreciados em ação direta de inconstitucionalidade"[404]. Ou ainda, como segue o autor, "[...] a constatação de que os elementos normativos e fáticos se apresentam, muitas vezes, de forma não diferenciada ou de modo inseparável produziu, de certo modo, consequências no âmbito do processo constitucional"[405].

Vale dizer, a presunção de que a análise fática era irrelevante ou desnecessária no controle concentrado de constitucionalidade, a ausência de distinção técnica entre argumentos normativos e empíricos, bem como uma ausência de disciplina probatória clara perante a Suprema Corte viabilizou que o tema passasse, em alguma medida, despercebido por parte da doutrina jurídica.

3.2.2 Conceito de fato constitucional e a sua adequação ao processo constitucional

Intrinsecamente ligada a essa questão está a segunda pergunta: o que se pode compreender por fatos constitucionais? A partir do estudo das provas, uma das primeiras distinções sobre o tema foi formulada por Kenneth Culp Davis[406], que diferenciou os fatos em

---

[403] BRANDÃO, Rodrigo (org.). **Cortes constitucionais e supremas cortes**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 642.
[404] MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativas pelo órgão judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 1, n. 8, 2000.
[405] MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativas pelo órgão judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 1, n. 8, 2000. p. 10-11.
[406] A distinção inicial ocorreu no âmbito das agências reguladoras, tendo apenas depois seguido para a atuação do juiz. DAVIS, Kenneth Culp. An approach to problems of evidence in the administrative process. **Harvard Law Review**. [s. l.], v. 55, n. 3, p. 364-425, 1942. p. 364.; DAVIS, Kenneth Culp. Facts in lawmaking. **Columbia Law Review**, [s. l.], v. 80, n. 5, p. 931-942, 1980. p. 931; FAIGMAN, David L. Evidentiary incommensurability a

legislativos – aqueles que se voltam para o futuro – e adjudicativos – os que se referem a acontecimentos passados, cuja apuração é necessária para a adjudicação do Direito.

Segundo o autor, os dados empíricos contribuem para a compreensão do caso e para a tomada de decisão, os quais, por sua vez, irão compor o fundamento para a solução do caso que servirá de norte a todos os casos semelhantes[407]. Nessa linha, em sede de controle de constitucionalidade, os Ministros se debruçam sobre a análise de compatibilidade constitucional da norma, com consequências (em regra) para o futuro, mas a hipótese fática, que em momento anterior permitiu que a legislação fosse editada, bem como as condições fáticas contemporâneas à análise do caso passam despercebidas, mas são as que efetivamente servem (ou deveriam servir) de amparo à decisão judicial. Há, portanto, um necessário entrelaçamento entre os fatos que deram causa à edição do ato normativo e os fatos que ainda sustentam a norma no mundo jurídico[408].

Não há, portanto, como dissociar fato e norma, em especial na análise de controle de constitucionalidade concentrado realizada pela Suprema Corte. Isso porque, quando o Supremo Tribunal Federal realiza a análise de compatibilidade da lei ou ato normativo frente à Constituição, ele, em primeiro lugar, deve se questionar sobre o pressuposto fático que justificou a edição da norma supostamente inconstitucional, bem como as condições que a fazem (ainda) compatível com o ordenamento jurídico. Assim, esse exercício de compatibilidade deve levar em conta a norma jurídica e a norma científica, ou seja, os elementos factuais que deram base ou motivação lógica para criar o ato normativo impugnado[409].

É o que David Faigman[410] se questionou para criar uma classificação para os fatos constitucionais. Segundo o referido autor, "[...] a investigação dos fatos que servem de substrato

---

preliminary exploration of the problem of reasoning from general scientific data to individualized legal decision making. **Brooklyn Law Review**, [s. l.], v. 75, n. 4, p. 1115-1136, 2010.

[407] "In a landmark article, Professor Kenneth Culp Davis identified two basic kinds of facts having evidentiary significance. The first he terned "legislative facts", and the second he called "adjudicative facts". According to Davis, legislative facts are those facts that have relavance to legal reasoning and the fashioning of legal rules. Adjudicative facts, in contrast, are relevant to te resolution of particular cases". FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. p. 44.

[408] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

[409] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

[410] Ainda na distinção entre fatos legislativos e fatos adjudicativos, esse autor esclarece (tradução nossa): "Uma característica distintiva chave entre fatos legislativos e jurídicos é o nível de tomada de decisão no qual os fatos afirmados são relevantes. Enquanto os fatos legislativos normalmente se relacionam a questões que transcendem disputas individuais e provavelmente se repetiriam em diferentes casos envolvendo assuntos semelhantes, os fatos adjudicativos normalmente são peculiares a um caso particular". No original: "A key distinguishing feature legislative and adjudicative facts is the level of decision making at which the asserted facts are relevant. Whereas legislative facts ordinarily relate to matters that transcend individual disputes and would likely recur in different cases involving similar subjects, adjudicative facts ordinarily are peculiar to a particular case". FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. p. 44.

à norma constitucional é, em última instância, uma questão de interpretação, vale falar em: (1) fatos constitucionais doutrinários, (2) fatos constitucionais revisáveis; e (3) fatos específicos para o caso"[411].

Segundo o autor, os fatos doutrinários são aqueles que se preocupam ou mesmo determinam o conteúdo das normas jurídicas que se tornam princípios do direito constitucional. Já os fatos específicos para o caso, são aqueles que auxiliam na compreensão do caso concreto e são de interesse exclusivo das partes. Por fim, fatos passíveis de revisão constitucional, "[...] em contraste, relacionam-se à aplicação de regras legais a circunstâncias particulares, embora tais fatos ainda transcendam as partes atualmente perante o tribunal. Faigman reconhece que essas categorias, embora distintas em teoria, nem sempre são fáceis de distinguir na prática"[412].

Talvez por essa razão, voltando à pergunta anterior, não haja ainda uma análise detida da doutrina sobre os fatos constitucionais, pois, sem um olhar atento, esses momentos de verificação se confundem. Ademais, é justamente a análise conjunta desses momentos que permite lançar um terceiro questionamento.

3.2.3 Fatos constitucionais e as Cortes Superiores

---

[411] CAMARGO, M. L.; BURLAMAQUI, B. C.; ANDRADE, M. C. da S. Fatos legislativos, audiência pública e o Supremo Tribunal Federal: o poder da ciência no julgamento do caso da importação de pneus usados. **Direito Público**, [s. l.], v. 15, n. 86, 2019. p. 181. Ainda segundo Faigman (tradução nossa): Os três tipos de fatos constitucionais – doutrinário, passível de revisão e caso específico – apresentam perfis muito diferentes no que diz respeito à sentença constitucional. Fatos específicos do caso são frequentemente decididos por júris e têm impacto precedente limitado. Eles tendem a ser decididos diretamente dentro dos parâmetros do processo contraditório tradicional no qual, em sua maior parte, aplicam-se as regras ordinárias de processo civil e provas. Os fatos doutrinários, ao contrário, informam a definição de regras e padrões que se aplicam amplamente, são decididos exclusivamente por juízes e estabelecem precedente vinculante. Embora o processo contraditório informe a descoberta de fatos doutrinários constitucionais, tal apuração de fatos não pode ser limitada aos talentos do advogado das partes. Finalmente, fatos passíveis de revisão transcendem casos individuais, geralmente são decididos por juízes e têm força precedente substancial. Fatos passíveis de revisão provavelmente serão fortemente influenciados pelas regras tradicionais do processo contraditório – com muitas das evidências para fatos passíveis de revisão ouvidas no julgamento – mas são rotineiramente objeto de exposição substancial por meios paralelos, como *amicus briefs* e pesquisa por juízes". No original: "The three types of constitutional facts – doctrinal, reviewable, and case specific – present very different profiles in regard to contitutional adjudication. Case-specific facts are often decided by juries, and have limited precedential impact. They tend to be decided squarely within the parameter os traditional adversarial process in which, for the most part, ordinary rules of civil procedure and evidence apply. Doctrinal facts, in contrast, inform the definition of rules and standards tha aplly broadly, are decided exclusively by judges, and establish binding precedent. Although the adversarial process will inform the Discovery of constitutional doctrinal facts, such fact-finding cannot be limited to the talents of counsel for the parties. Finally, reviewable facts transcend individual cases, are usually decided by judges, and have substantial precedential force. Reviewable facts are likely to be heavily influenced by the traditional rules of the adversarial process – with much of the evidence for reviewable facts heard at trial – but are routinely the subject of substantial exposition by parallel means, such as amicus briefs and research by judges". FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. p. 49.

[412] BRYANT, A. Christopher. The impirical judiciary. *In*: FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. Disponível em: https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/170495/25_03_BR_Bryant.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2022.

A terceira pergunta que se propõe é: como se dá a utilização e a aplicação dos fatos perante o Supremo Tribunal Federal e, em especial, qual o impacto dessa aplicabilidade perante as Cortes Estaduais. Dois exemplos, dentre tantos outros, podem ter um forte caráter ilustrativo.

O primeiro eles é o caso trazido por Faigman, no qual a Suprema Corte americana decidiu excluir a "obscenidade" da proteção da Primeira Emenda, ao afirmar que a exposição a material obsceno degrada a sensibilidade moral da comunidade e pode até aumentar a incidência de comportamento antissocial, ou seja, tratou eminentemente de fatos que atualmente dão base à compreensão dos limites de abrangência da Primeira Emenda – não apenas a intenção original, mas essencialmente o que se adequa aos padrões americanos atuais[413]. A jurisprudência norte-americana, em verdade, baseia-se em três casos principais: Roth vs. United States (1957), Fanny Hill vs. Massachusetts (1966) e Miller vs. Califórnia (1973).

Em apertada síntese, determinou-se, a partir do primeiro caso, a necessidade de consideração do documento como um todo e respeitando a noção de homem médio, para determinar se o material poderia ou não ser classificado como obsceno. Caso o material não possuísse nenhum valor social, mas apenas apelasse ao interesse lascivo do sexo, seria considerado obsceno e, assim, não estaria protegido pela Primeira Emenda. No segundo caso, a Corte manteve a necessidade de agregar algum valor social e, ao final, no terceiro caso, mudou o teste precedente, ignorando a necessidade de valor social, mas exigindo que o material apresentasse alguma pretensão intelectual[414].

O que se pode notar – ciente de uma imensidão de argumentos que envolvem os casos indicados e que, diante da necessidade de centralidade dos argumentos desenvolvidos nesta tese serão deixados de lado – é que todos os casos envolvem a utilização de elementos factuais que necessitam de uma interpretação condizente com uma realidade e um tempo específico. Além disso, que a norma constitucional, no caso a proteção à liberdade, somente é concretizada ou assume sentido quando adequada à situação fática. Assim, embora a questão fática seja essencial para dar sentido aos casos em comento, eles não parecem receber a devida atenção do intérprete.

---

[413] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 686-689.

[414] Para uma análise dos votos, conferir: FRAJHOF, Isabella Zalcberg. Liberdade de expressão e a pornografia na Suprema Corte Americana. *In*: **XIX Seminário de Iniciação Científica da PUC-Rio**, 2011, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Isabella%20 Z.%20Frajhof.pdf. Acesso em: 20 maio 2023. Ou ainda, conferir: UNITED STATES. Supreme Court. **Memoirs v. Massachusetts**, v. 383, 1966. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/383/413/. Acesso em: 20 maio 2023.

Na mesma linha, o Tribunal Constitucional alemão foi chamado a se manifestar sobre a constitucionalidade da proibição penal de incesto (§ 173 StGB[415])[416]. O caso em questão diz respeito ao fato de o reclamante ter sido condenado quatro vezes pelo crime de incesto, diante da relação mantida com a sua irmã, da qual advieram quatro crianças[417]. Nesse caso, as três primeiras condenações foram transformadas em livramento condicional, sendo que a última condenação, por ter sido cumulada com um suposto abuso contra a sua irmã, teria gerado uma pena de reclusão de dezesseis meses. Em seu favor, o reclamante postulou pela proteção da dignidade humana, da liberdade da pessoa, da não discriminação e da proteção constitucional da família.

Após os procedimentos prévios, nos quais o Tribunal analisa a viabilidade processual e técnica para a aceitação do recurso, bem como se valendo, nesse caso, da consulta a outros órgãos estatais, associações de peritos e igrejas, a Corte passou a discutir os limites de atuação do legislador penal. No caso em questão, ao invés da usual ponderação sobre os direitos fundamentais em jogo, procurou decidir a respeito da constitucionalidade da disposição a partir de uma série de considerações fáticas relevantes à decisão que vão desde a proteção da família,

---

[415] ALEMANHA. **Código Penal Alemão**, 15 maio 1871. Disponível em: https://irp.cdn-website.com/f6e36b8e/files/uploaded/CP%20alem%C3%A3o%20%28em%20espanhol%29.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

[416] "O controle de constitucionalidade alemão é realizado por três mecanismos principais: pelo recurso constitucional, pelo controle abstrato e por intermédio do controle concreto. Além dessas competências, o Tribunal Constitucional Federal alemão detém outras, como a solução de conflitos entre órgãos estatais, dos conflitos federativos, bem como o julgamento de moção de acusação contra o Presidente Federal por violação intencional da Lei Fundamental ou de outra Lei Federal. Todavia, tendo em vista o fim deste trabalho, restringir-nos-emos a analisar os três mecanismos principais anteriormente apontados, visto que eles constituem o núcleo do controle de constitucionalidade alemão [...]. Observe-se, além disso, que, apesar de sua denominação, o recurso constitucional não deve ser confundido com uma espécie de recurso ordinário, que permite se revolver toda a matéria já discutida no feito. Não. Ele é um remédio extraordinário, cuja utilização só se torna possível quando houver ofensa a direitos fundamentais que estão previstos na Lei Fundamental de Bonn [...]. Ao contrário do que muitos imaginam, na Alemanha não existe apenas o controle abstrato de constitucionalidade; há, também, o concreto. Previsto no art.100 da LFB, ele ocorrerá em três hipóteses, quais sejam: a) quando, no curso de um processo, suspeitar-se da inconstitucionalidade de uma lei de cuja validade dependa a solução do feito; b) dúvida acerca da vigência no sistema alemão de regra de Direito Internacional Público e se ela cria direitos e obrigações; e c) quando, na interpretação de uma lei, o Tribunal de um Estado se afastar da posição do Tribunal Constitucional Federal, ou de outro da federação. [...]. Entretanto, o modelo alemão de controle concreto de constitucionalidade contém peculiaridades que o distinguem do sistema brasileiro e do norte-americano. Lá, como existe um Tribunal Constitucional Federal que detém o monopólio da declaração de inconstitucionalidade das leis, o juiz, entendendo padecer a lei questionada daquele vício, deverá suspender o feito e remeter a questão para aquele Tribunal, que se pronunciará, então, a seu respeito. E, uma vez decidindo esse incidente, o feito retomará a sua tramitação, devendo ser composto, observando-se o que foi decidido pelo Tribunal Constitucional Federal". GOMES, Frederico Barbosa. O modelo alemão de controle de constitucionalidade. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas.** Pouso Alegre, v. 26, n. 2, p. 153-180, jul./dez., 2010, p. 159 e 164.

[417] É possível encontrar a decisão em língua alemã no site oficial do Tribunal Federal Constitucional: ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. **Verfassungsbeschwerde 2 BVR 392/07**. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20080226_2bvr039207. Acesso em: 15 abr. 2023.

dos valores culturais, da autodeterminação sexual até alcançar o direito ao patrimônio genético[418].

No caso em questão, a Corte decidiu pela viabilidade constitucional da norma, tendo apenas um voto divergente. No caso, o Min. Hassemer, então vice-presidente da Corte, em sua *dissenting opinion*, argumentou que uma convicção social não é capaz de legitimar constitucionalmente uma norma jurídico-penal e que as razões genéticas ou de proteção da família não são capazes de justificar a intervenção do direito penal[419].

Os argumentos vencedores, entretanto, acabaram por se esquivar de uma fundamentação jurídica efetiva e deram vazão a diversos elementos culturais e até mesmo religiosos, chegando a se justificar no fato de que o dispositivo estaria baseado "[...] em uma norma de proibição difundida internacionalmente e transmitida histórico-culturalmente", o que legitimaria a atuação do legislador penal[420]. Não houve, portanto, qualquer deliberação fática ou mesmo a análise efetiva dos elementos trazidos, por exemplo, por Faigman, excluindo, um dos principais argumentos legislativos da época que era justamente a proteção à saúde do feto, o que hoje é facilmente derrubado pelo avanço da engenharia genética[421].

Não se está a julgar o acerto ou o erro da decisão. Muito menos objetiva-se concluir que os elementos históricos e culturais não devam ser ponderados pelo intérprete constitucional. A questão diz respeito a uma efetiva abertura ao contraditório aliada à constatação de que os fatos – em discussão e que deram origem à norma – precisam ser efetivamente levados em consideração durante o processo de tomada de decisão pela Corte. Sem falar na necessidade de

---

[418] GRECO, Luís. Tem futuro a teoria do bem jurídico? Reflexões a partir da decisão do Tribunal Constitucional Alemão a respeito do crime de incesto. **Revista brasileira de Ciências Criminais**. v. 18, n. 82, p. 165-185, jan./fev. 2010. p. 167-168.

[419] Ainda sobre o caso: KNUDSEN, Holger. Incesto entre irmãos e o Tribunal Federal Constitucional: a decisão de 26.2.2008 nos limites entre dignidade humana e os interesses da dogmática jurídica e da sociedade. Osasco. **Revista Mestrado em Direito**. v. 9, n. 1, p. 171-185, 2009.

[420] Registre-se, mais uma vez, que a contrariedade à Lei Fundamental Alemã referia-se ao § 173.° do Código Penal Alemão, que vai tratar da: Conjunção Carnal entre parentes: "1 - Quem mantiver conjunção carnal com um descendente consanguíneo será punido com pena privativa de liberdade de até três anos ou com multa; 2 - Quem tiver conjunção carnal com um parente consanguíneo, na linha reta, será punido com pena privativa de liberdade de até dois anos ou com multa, ainda que a relação de parentesco tenha terminado. Do mesmo modo, serão punidos os irmãos consanguíneos que mantiverem relação sexual entre eles, 3 - Descendentes e irmãos não serão punidos, de acordo com este artigo, quando eles ao praticarem o delito forem menores de 18 anos (tradução nossa). No original: "(1) Wer mit einem leiblichen Abkömmling den Beischlaf vollzieht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) 1Wer mit einem leiblichen Verwandten aufsteigender Linie den Beischlaf vollzieht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft; dies gilt auch dann, wenn das Verwandtschaftsverhältnis erloschen ist. 2Ebenso werden leibliche Geschwister bestraft, die miteinander den Beischlaf vollziehen. (3) Abkömmlinge und Geschwister werden nicht nach dieser Vorschrift bestraft, wenn sie zur Zeit der Tat noch nicht achtzehn Jahre alt waren". DEJURE.ORG. Disponível em: http://dejure.org/gesetze/StGB/173.html. Acesso em: 20 abr. 2024.

[421] Cf. VIEIRA, Carolina Fontes. **Bioconstituição**. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

aproximação e análise do impacto que os referidos fatos porventura possuam em uma sociedade específica, com as suas características e peculiaridades sociais.

No mesmo sentido, uma análise acurada das decisões da Corte brasileira também permite a verificação de que o intérprete constitucional igualmente se vale dos fatos constitucionais para a declaração de incompatibilidade da norma sem que haja qualquer indicação clara da sua utilização ou mesmo da necessidade de prévia abertura ao contraditório substancial. Aliás, o Tribunal extensivamente emprega o uso de dados estatísticos, do conhecimento de peritos, de dados históricos e demográficos entre outros para fundamentar a sua decisão, inclusive (e em especial) em sede de controle de constitucionalidade[422]. Em alguns casos, o voto é eminentemente construído a partir de fatos reputados relevantes com um acréscimo posterior das justificativas teóricas, como no caso do julgamento do RE 635.659, no qual o E. Min. Barroso assim se manifestou:

> Por isso, em boa hora o Supremo Tribunal Federal está discutindo essa gravíssima questão. Em uma democracia, nenhum tema é tabu. Tudo pode e deve ser debatido à luz do dia. Estamos todos aqui em busca da melhor solução, baseada em fatos e razões, e não em preconceitos ou visões moralistas da vida [...]. Insistir no que não funciona, depois de tantas décadas, é uma forma de fugir da realidade. É preciso ceder aos fatos [...]. O argumento, com a vênia devida, não corresponde aos fatos. Basta constatar que: 1. Existem quase 150 mil presos por delitos relacionadas a drogas. 2. Bilhões em recursos foram gastos com atividade policial e custos do sistema penitenciário [...][423].

Aliás, basta um estudo atento da figura do *amici curiae* para descobrir que a Corte Constitucional não apenas se vale de dados empíricos e da ponderação de fatos constitucionais, como autoriza a participação dos amigos da Corte quando esses, em alguma medida, podem

---

[422] Em contexto semelhante, afirma Faigman: "Determinar se uma disposição constitucional levanta questões factuais, e os tipos de fatos que são relevantes para investigações constitucionais particulares, tem significado prático óbvio. Por exemplo, se a discriminação sistêmica for suficiente para estabelecer uma violação da Oitava Emenda (isto é, um fato passível de revisão), uma demonstração estatística substancial será altamente relevante, se não for dispositiva, no caso. Se, no entanto, o reclamante precisar mostrar discriminação individualizada (ou seja, um fato específico do caso), demonstrações estatísticas de impacto díspar terão pouca ou nenhuma força probatória. Em McCleskey v. Kemp, por exemplo, quando o Tribunal rejeitou a relevância do fato passível de revisão da discriminação sistêmica em favor de uma regra que exige prova do fato específico do caso da discriminação particularizada e proposital, alterou fundamentalmente a forma de litígio. Antes de McCleskey, a prova estatística de discriminação sistêmica poderia estabelecer uma violação da Oitava Emenda. Depois de McCleskey, o requerente deve demonstrar que o júri, juiz ou promotor discriminou intencionalmente o requerente. Embora estabelecer prova estatística de discriminação não seja tarefa fácil, exigir prova de discriminação individualizada em um caso capital cria um obstáculo quase insuperável a ser superado" (tradução nossa). FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. p. 50.

[423] BARROSO, Luís Roberto. Descriminalização do porte de drogas para consumo próprio. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/leia-anotacoes-ministro-barroso-voto.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2022.

contribuir para trazer informações mais fidedignas ao julgamento[424]. Vale dizer, as audiências públicas visam, basicamente, a recolher informações especializadas com vistas a permitir uma decisão judicial adequadamente fundamentada em termos técnicos e científicos.

É o que ocorreu, por exemplo, na ADPF 403, ainda pendente de julgamento final, na qual o Ministro Edson Fachin (relator)[425], ao julgar sobre a possibilidade de ordem judicial exigir o acesso a mensagens criptografadas ponta a ponta por meio do aplicativo WhatsApp (e as consequências advindas do não cumprimento da ordem judicial), realizou a colheita de uma série de informações técnicas, em audiência pública, a partir de oitivas de especialistas das áreas de tecnologia, informação e proteção de dados. Nessa ação verificou-se que as alegações e informações tecidas pelos amigos da Corte foram efetivamente consideradas quando da prolação do voto, *in verbis*:

> Como advertiu o Professor Diego Aranha durante a audiência pública: o benefício obtido pela redução da proteção criptográfica é negativo. Não há nenhum interesse de segurança de rede na concessão de um acesso excepcional: ele só aumentará a insegurança para os usuários. Além disso, tanto os criminosos, quanto os demais usuários podem simplesmente migrar de sistema, a indicar que qualquer benefício pontualmente estimável é momentâneo. Não existe acesso apenas para as pessoas boas. Backdoor apenas para good guys não funciona[426].

Há casos, entretanto, em que as informações técnicas prestadas em audiência pública por especialistas são simplesmente ignoradas e substituídas por outras que sequer foram

---

[424] Sobre o uso, por exemplo, das provas estatísticas, a anotação do Prof. Sérgio Arenhart é, como sempre, pontual: "E, para tudo isso, impõe-se pensar em seu emprego e, sobretudo, na forma de controle da justificação judicial que leve em conta esse tipo de prova. De fato, como já observado, mais importante do que saber se a prova estatística pode ou não ser empregada, é entender *quando se pode considerar motivada (suficientemente) uma decisão judicial que se apoie em uma dessas provas*. O controle da adequada fundamentação dessa decisão, portanto, exige que a doutrina se debruce sobre essa figura, criando o ambiente para o seguro uso da estatística no campo processual e para o correto controle da decisão judicial que dessa prova se utiliza. A prova estatística demonstra como é necessário deixar o apego *exclusivo* às chamadas 'provas de certeza' – tão escassas na realidade atual – compreendendo que muitas das provas disponíveis (e necessárias atualmente) são capazes, quando muito, de oferecer uma simples aproximação ou simples probabilidade a propósito dos fatos relevantes para o processo. Esse passo pode parecer demasiado para muitos, mas não há dúvida de que ele é necessário, sobretudo quando o processo se vê diante da necessidade de dar conta de litígios complexos, nos quais um dos grandes obstáculos é precisamente a prova". ARENHART, Sérgio. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista Direito e Práxis**. [s. l.], n. 10, mar., 2019. Grifo do autor. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/MyncqMv7F6pGjLsM6 pMx7Nb/?lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2023.

[425] O referido ministro julgou a arguição com vistas "[...] a declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto tanto do inciso II do art. 7º, quanto do inciso III do art. 12 da Lei nº 12.965/2014, de modo a afastar qualquer interpretação do dispositivo que autorize ordem judicial que exija acesso excepcional a conteúdo de mensagem criptografada ponta-a-ponta ou que, por qualquer outro meio, enfraqueça a proteção criptográfica de aplicações da internet". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 403, Sergipe**. Voto Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia NoticiaStf/anexo/ADPF403voto.pdf. Acesso em: 14 de maio de 2022.

[426] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 403, Sergipe**. Voto Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia NoticiaStf/anexo/ADPF403voto.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2022.

submetidas ao contraditório e à ampla defesa. É o que ocorreu na ADPF 101, segundo a qual a Corte se valeu de uma série de especialistas para subsidiar a decisão sobre a controvérsia relacionada à constitucionalidade da proibição da importação de pneus usados, mas que, na prática, foram de pouca ou nenhuma valia.

Sobre essa questão, Camargo, Andrade e Burlamaqui esclarecem:

> Da análise dos votos, verifica-se a baixa referência expressa pelos Ministros e pelas Ministras do STF aos argumentos trazidos em audiência pública. A despeito do que foi dito na fala dos especialistas, a Ministra Carmen Lúcia preferiu amparar-se em outras fontes, como a Convenção de Estocolmo, sustentando não ser possível ignorar o compromisso, assumido internacionalmente pelo Brasil, de reduzir a emissão de Pops. Uma base factual determinante, e que foi ignorada pelos demais membros da Corte em seus votos. Essa omissão permite inferir que, apesar dos esforços da audiência pública, nada impede que se busque outros recursos para julgar. Com relação à divergência científica entre os expositores, a Ministra Carmen Lúcia entendeu que a queima de pneus pelas fábricas cimenteiras libera na atmosfera os POPs referidos; entretanto, sem desconstruir, diretamente, a questão científica subjacente à alegação contrária. A Ministra Relatora não fez referência a nenhuma prova específica [...]. Ou seja, não entrou no mérito da questão científica, limitando-se a creditar seu entendimento ao Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana – Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz (Brasil, 2009, p. 79), que se manifestou nesse sentido. É um exemplo de deferência epistemológica. Amparando-se em estudos provenientes de outras fontes, que não a audiência pública, a Ministra Carmen Lúcia assenta as bases do seu voto[427].

Há, ainda, em sede de controle de constitucionalidade concentrada, diversas ações que, em análise atenta aos votos, é possível visualizar uma clara remissão à análise dos fatos[428] [429]. Durante o julgamento das ADC 43, 44 e 54, o Ministro Luís Roberto Barroso, inclusive,

---

[427] CAMARGO, M. L.; BURLAMAQUI, B. C.; ANDRADE, M. C. da S. Fatos legislativos, audiência pública e o Supremo Tribunal Federal: o poder da ciência no julgamento do caso da importação de pneus usados. **Direito Público**, [s. l.], v. 15, n. 86, abr. 2019. p. 18.

[428] Sobre tema sensível e controverso, dentre diversas passagens que trazem à discussão questões factuais, a Ministra Rosa Weber, na ADPF 442, expõe: "A atuação recente deste Supremo Tribunal Federal tem sido bastante enfática na necessidade de afastar estigmas históricos, culturais, sociais, profissionais e jurídicos no que diz respeito aos direitos das mulheres. Mais que isso, tem afirmado a premissa de que a transposição das disposições constitucionais e legais para o mundo factual não prescinde, na atual conjuntura social, de arcabouço sancionatório adequado e eficiente que possibilite, ainda que por meio da coerção estatal, a transformação de condutas, em ordem a proporcionar no domínio fenomenológico a igualdade real e efetiva entre homens e mulheres". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 442/DF**. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto. ADPF442.Versa771oFinal.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

[429] Ainda no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a ADPF 54 dispôs sobre um fato importante ao julgamento: "[...] no tocante ao caso dos pais de feto portador de anencefalia, declarou que, em geral, as decisões não se coadunam com o desejo e não respeitam a autonomia dos pais e são constantemente postergadas a ponto de, quando proferidas, o bebê já ter nascido e morrido. Informou que, a partir da décima semana de gestação, é possível o diagnóstico da anencefalia. Alertou para o fato de que parcela dos médicos, não obstante se mostrar favorável à tese de não ser a interrupção de gravidez de feto anencéfalo enquadrável no Código Penal, recusa-se a realizar a intervenção por recear a responsabilização no âmbito criminal". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 54**. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334. Acesso em: 20 fev. 2024.

argumenta: "Eu gosto de usar uma frase que já se tornou um pouco lugar-comum: as pessoas têm direito à própria opinião, mas não aos próprios fatos. Portanto, eu gostaria de problematizar e discutir essas premissas de fato, que foram lançadas da tribuna. Gostaria de dizer que, das minhas constatações, para bem e para mal, nenhum desses três fundamentos resiste ao teste da realidade – nem o da textualidade, nem o do encarceramento, nem o do interesse dos pobres. São ideias que não correspondem aos fatos, diria Cazuza"[430].

O mesmo ocorreu durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983, no qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, determinando a suspensão da eficácia da lei estadual do Ceará. Na decisão, a maioria dos ministros decidiu que haveria uma "crueldade intrínseca" aplicada aos animais na vaquejada. Durante o julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso anotou:

> Como quase todos aqui, estudei Direito – até cruzei com alguns bois e vacas no caminho, mais vacas do que bois, até porque meu pai tinha uma fazendola que produzia leite –, mas acho que aqui há uma implicação cultural relevante, e há uma implicação relevante de saber se há crueldade e o nível de crueldade. E esta não é uma questão de escolha, nem de ponderação em abstrato, esse é um fato da vida. Portanto, eu gostaria de me instruir melhor sobre a real situação de fato, porque, evidentemente, se há uma manifestação cultural legítima que causa dramática crueldade ao animal, eu não teria dúvida de me manifestar contra. Se há uma manifestação cultural que não causa, como regra, um sofrimento irrazoável ao animal, eu acho que a visão deve ser diferente. E não me sinto, nesse momento e nesse ponto de observação, em condições de arbitrar esse conflito de interesses, na verdade, essa colisão de bens constitucionais[431].

Portanto, retomando a questão proposta, a partir do momento em que há consciência de que os fatos constitucionais são utilizados para subsidiar as decisões de controle de constitucionalidade – difuso e concentrado – pelos membros da Suprema Corte, deve-se pensar (i) se os fatos estão sendo submetidos ao efetivo contraditório e à ampla defesa, sem os quais não parece ser possível ao Ministro – e, em verdade, a qualquer membro do poder judiciário – utilizar de dado empírico, constatação ou estudo que não tenha sido submetido previamente às partes; (2) se há alguma sistematização mínima ou alguma metodologia empregada para o uso desses dados e, ainda, se eventual desconsideração ou substituição dos elementos teóricos trazidos pelos especialistas – ou mesmo a opção de um argumento em favor de outro – deveria ser previamente justificada pelo Ministro, a teor do que prescreve o disposto no artigo 489, do Código de Processo Civil.

---

[430] BRASIL Supremo Tribunal Federal. **ADCs 43, 44, 54**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357342. Acesso em: 20 fev. 2024, p. 96.

[431] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4983**. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339208. Acesso em: 20 fev. 2024, p. 21.

Esclarece Luiz Guilherme Marinoni que:

> [...] a tradição do controle de constitucionalidade, avessa à consideração de fatos, obviamente não podia levar os fatos constitucionais a sério. Assim, por exemplo, jamais se indagou, em sede doutrinária ou jurisprudencial, se a arguição de inconstitucionalidade, por qualquer das partes do processo, atrairia o ônus da prova sobre os fatos necessários à decisão de inconstitucionalidade. Na verdade, jamais se perguntou se tais fatos devem ser provados ou por quem deve ser provado, ou ainda se podem ou devem ser investigados de ofício pelo Juiz. Muito menos um dia se cogitou sobre o raciocínio probatório e decisório que envolve tais fatos [...][432].

A ausência de efetiva discussão e deliberação sobre os fatos constitucionais que constituem a base do julgamento não apenas ofende as noções essenciais de devido processo legal como permitem, por um lado, o enfrentamento do caráter democrático do julgamento e da legitimidade da decisão e, por outro, a própria noção de Estado Democrático de Direito[433], conforme exposto no primeiro capítulo deste trabalho.

3.3 CONSIDERAÇÃO EFETIVA DOS FATOS NO JULGAMENTO

Diante desse quadro de ideias, tem-se o reforço à noção de que, no caso do controle concentrado de constitucionalidade estadual, por haver uma proximidade maior com os fatos – tanto dos julgadores em relação aos fatos, como do local de incidência da norma impugnada –, tem-se uma forma mais adequada e democrática de análise de compatibilidade de uma lei ou ato normativo frente à Constituição[434]. Adequada, diante da constatação de que os julgadores podem ter uma compreensão mais clara sobre o modo pelo qual a norma se insere numa determinada localidade, bem como se pode perquirir se há algum fator regional que permita a compreensão das vicissitudes locais de forma distinta a outros estados da federação[435].

---

[432] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 748.

[433] Como principal obra de referência sobre o tema: NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Coimbra, 1987.

[434] Frente, em um primeiro momento, à Constituição Estadual.

[435] "Como se pode notar, o 'constitucionalismo subnacional' é muito rico e tem forte apelo, pelo menos em tese, ao aprofundamento da democracia, seja por estar mais próximo às comunidades, seja por ter produzido, em muitos lugares, uma ampliação dos mecanismos de participação popular e social. Além de ser expressão da autonomia subnacional no âmbito dos Estados federais. Paradoxalmente, desperta pouca atenção dos estudiosos, mesmo onde se localiza uma efervescência 'subconstituinte' como nos Estados Unidos e Alemanha (LORENZ; REUTTER, 2012). Há uma leitura generalizada de que se trata de um poder menor ou até irrelevante comparativamente à Constituição Federal (GUNLICKS, 1998; MÖSTL, 2005), tributária, em grande parte, de uma subutilização de suas capacidades por parte dos Estados (WILLIAMS; TARR, 2004, p. 15). Se podem ser pequenos os seus efeitos jurídicos em sistemas federais, cuja Constituição nacional praticamente esvazia o seu conteúdo, devem, pelo menos, ser valorizadas pela sua dimensão política de onde afloram e para onde retornam com a ampliação dos processos autoidentitários e de participação cidadã (TARR, 2011, p. 1134, n. 7; LORENZ; REUTTER, 2012, p. 151)". SAMPAIO, José Adércio Leite. Poder constituyente subnacional:¿ mito o realidad? **Gabilex**: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 19, p. 161-206, 2019. p. 55.

Comporta, assim, que haja uma ponderação mais equânime sobre eventuais desigualdades que precisam ser amenizadas ou ressaltadas em cada unidade subnacional. Não permitindo que, por um lado, a uniformização de julgamento pelo Supremo apague, por exemplo, as peculiaridades culturais e históricas de cada ente, mas, por outro lado, não perpetue desigualdades econômicas e sociais, atenuando, mais uma vez, esse intrincado equilíbrio entre a necessidade de uniformização de aspectos federativos com a preservação das particularidades de cada ente federado[436].

Essa perspectiva poderia ter sido considerada, por exemplo, pela Suprema Corte Norte-americana, ao julgar *Brown v. Board od Education of Topeka*, em 1954[437], decidindo pelo fim da segregação racial das escolas públicas como medida obrigatória do Estado. Nesse caso, em que pese a necessidade de consideração e contextualização do surgimento da decisão e dos seus aspectos jurídicos, duas questões chamam especial atenção à tese[438].

A primeira delas diz respeito ao fato de que a decisão de pôr fim à segregação racial americana foi tomada pela Suprema Corte sem efetiva consideração às peculiaridades locais, ou seja, sobre a forma pela qual a decisão deveria ser cumprida em localidades com perfis culturais tão distintos como aqueles existentes na relação Norte *versus* Sul dos Estados. Portanto, muito embora o intento da decisão tenha sido efetivamente positivo, no sentido de pôr fim às diferenças raciais, desconhecer que a realidade factual envolta na aplicação de cada uma das decisões importa – talvez tanto quanto a decisão em si – seja algo a ser efetivamente considerado pelas Cortes. Não como uma barreira à decisão, mas como uma forma de integração ou de viabilidade prática à sua eficácia[439].

Tanto é assim que a decisão em Brown I não trouxe calmaria ao país ou foi aplicada sem qualquer dificuldade ou impugnação. Em verdade, "[...] os ventos que se seguiram após a declaração de inconstitucionalidade da segregação racial em escolas públicas foram de

---

[436] CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual.** Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Além disso, é importante pontuar, que o risco de uma falta de uniformidade e, portanto, de uma necessária segurança jurídica poderá ser amparada por meio do recurso extraordinário, no qual a Suprema Corte pode, se assim entender, aplicar um entendimento comum a várias unidades federadas, o que diminui a chance de perda da compreensão do poder judiciário como um todo ou mesmo da eventual captura pelos litigantes habituais em âmbito estadual.

[437] BELL, Derrick. Brown v. Board of Education and the interest-convergence dilemma. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 3, p. 518-533, 1980.

[438] PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

[439] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao Processo Civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos Estruturais**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2021.

claríssima tempestade"[440]. Se o nome de Linda Brown, representada por seu patrono Thurgood Marshall, que na sequência ocuparia uma cadeira na Suprema Corte, dá início à discussão – embora outras ações tenham sido levantadas antes – discutindo o direito de uma menina negra de estudar em uma mesma escola que um aluno branco, é o nome de Elizabeth Eckford que traz uma segunda feição à decisão[441].

A decisão proferida pela Suprema Corte deu início à construção de um plano de implementação paulatino em algumas localidades, especialmente nos Estados do Sul, denominado *phased integration*. Em Little Rock, no Arkansas, foram apresentadas em 1957 várias medidas, sendo que, uma delas, determinou a imediata integração de 9 estudantes negros em uma escola de ensino médio.

Na data anterior à indicada para o início da integração, o governador do Estado de Kansas fez um pronunciamento alertando sobre a possibilidade de um "banho de sangue" que se aproximava com a decisão, tendo, ainda, no dia da integração, determinando que a Guarda Nacional impedisse a entrada dos novos estudantes. Por atuação da NAACP[442] (Associação Nacional para o Progresso de Pessoas de Cor), oito estudantes se reuniram na residência da presidente da associação, Daisy Bates, para se dirigirem juntos para a Central High, salvo uma aluna que, por não possuir telefone em casa, não soube da reunião[443].

Essa aluna, Elizabeth Eckford, durante o trajeto do ponto de ônibus até a escola, sofreu uma série de ofensas e ameças, tendo conseguido escapar da multidão com a ajuda de integrantes do NAACP, representando à época, não apenas um retrato do racismo e da

---

[440] SOUSA, Rodolpho Freitas de; MORAIS, Matheus Henrique Braga de. **Brow v. Board od Education of Tepeka, 1954.** O caso que reviu o direito à igualdade nos Estados Unidos. BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). Suprema Corte dos Estados Unidos. São Paulo: Almedina, 2022, p. 305-321.

[441] SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos**: principais decisões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

[442] "Um marco do direito constitucional estadunidense é o leading case Brown v. Board of Education of Topeka I (1954) e sua continuação Brown II (1955), havendo, ainda, espaço para se falar em possível Brown III (de 1979) que marcam o primeiro dos casos estruturais lembrados julgados na U. S. Supreme Court. Como refere Fernando Garcia Souza, Brown foi um conjunto de quatro casos coletivos ajuizados em Kansas, Carolina do Norte, Virgínia e Delaware no qual crianças negras pleiteavam o direito de acesso a escolas sem que houvesse o regime segregacionista, durante a Era de Warren que, como refere Sergio Fernando Moro, foi um momento da Suprema Corte estadunidense conhecida por seu ativismo transformador. [...]. O contexto histórico do caso Brown v. Board of Education se confunde com o próprio contexto jurídico, o qual culminou em seu julgamento pela Suprema Corte, fazendo referência sobre este fato Michael J. Klarman, ao afirmar que, em virtude da política de alguns Estados do Sul, os negros, aos milhões, migraram para os Estados do Norte, em busca de maior tolerância racial, o que resultou no fortalecimento da política para os negros, assim como no aumento de seu poder, o que pode ser confirmado com a própria criação da National Association for the Advance-ment of Colored People (NAACP)". JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais**. Structural Injunctions, Public Interest Litigation, Writ of continuing Mandamus, Social Action Litigation, Estado de Cosas Inconstitucional nos Tribunais. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023, p. 125-127.

[443] SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos**: principais decisões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

dificuldade de eliminação da segregação racial, mas da imensa dificuldade de dar cumprimento à ordem judicial, tanto a determinação federal, obtida para a segunda tentativa dos alunos de ingressarem na escola, quanto da própria decisão da Corte Constitucional em si.

Aliás, o próprio Tribunal, já antevendo as dificuldades e resistências que seriam oferecidas à implementação do que foi decidido, continha no corpo da *opinion* a consideração de que a Corte se reuniria novamente para entender a real evolução do que havia decidido[444]. Diante disso, tem-se, na sequência, o que ficou conhecido como Brown II[445], no qual a Suprema Corte necessitava implementar medidas para que houvesse, na prática, o cumprimento efetivo da decisão. Para tanto, determinou a adoção de medidas que pudessem eliminar os obstáculos criados pela discriminação, permitindo o estabelecimento, por exemplo, de planos de execução adequados às peculiaridades de cada lugar, tudo sob a tutela das Cortes Locais. Com isso, muito embora não tenha eliminado a segregação racial, trouxe ao julgamento uma efetiva possibilidade de consecução prática, ou "[...] conseguiu-se decisão mais aderente à realidade de cada lugar e praticamente factível"[446].

Assim, atendidas certas diferenças, o que se quer ressaltar é que a consideração dos fatos e da realidade à qual está inserta a decisão não pode ser ignorada no julgamento objetivo, ainda que não se esteja falando, inicialmente, da causa direta da demanda proposta. Em outras palavras, a consideração dos fatos que deram base à formação da lei, bem como a maneira pela qual a lei incide sobre a realidade devem ser consideradas de forma a permitir que a decisão judicial possa ser adequada à realidade e ao seu tempo. Importa, assim, o reforço ao processo decisional pelas Cortes Constitucionais locais, eis que, diante da proximidade com os fatos estariam mais aptas a, em um primeiro momento, decidirem pela adequação constitucional da norma.

---

444 COTTROL, Robert J.; DIAMOND, Raymond T.; WARE, Leland B. **Brown v. Board of Education**: caste, culture, and the Constitution. Kansas: University Press of Kansas, 2003.

445 "Muitos daqueles que viam na primeira decisão do caso um significativo avanço em termos de direitos humanos, entenderam essa segunda decisão como um retrocesso. O caráter vago da imposição – o julgamento referia-se à necessidade da eliminação da discriminação 'with all deliberate speed', o que poderia significar qualquer tempo que se entendesse adequado – frustrou, em parte, a rapidez da efetivação do comando judicial, abrindo válvulas de escape para interpretações diferentes. Porém, parece claro que, diante das circunstâncias em que a decisão foi dada, talvez a forma aberta utilizada pela decisão Brown v. Board of Education II tenha sido a única maneira de realmente fazer factível a nova política imposta pela Suprema Corte norte-americana. Qualquer imposição a mais poderia, quiçá, tornar socialmente inviável o cumprimento da decisão judicial. Por isso, é possível ver essa segunda decisão como a única forma, de faticamente, tornar viável o julgamento anterior". ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, p. 389-410, nov., v. 225, a. 38, 2013, p. 408.

446 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, p. 389-410, nov., v. 225, a. 38, 2013, p. 392.

3.4 PROXIMIDADE DOS JULGADORES E PLURALIZAÇÃO DO DEBATE

Além da inserção factual, parte-se da noção de que uma maior proximidade entre aqueles que produzem as normas, bem como entre aqueles que exercem o controle de constitucionalidade e o cidadão, efetivamente possa gerar um ganho de efetividade à democracia, na medida em que não se pode ignorar que expor o julgamento a um maior número de legitimados por si só aumenta o número de pessoas que passam a estar representadas no julgamento.

Não se trata, obviamente, de afirmar que isso trará uma solução ou uma resposta a problemas já reiteradamente discutidos na doutrina de direito processual constitucional, em especial sobre a necessidade de encontrar caminhos para o reforço de legitimidade democrática ao poder judiciário. Não se trata disso, mas de um ganho de perspectiva democrática. Acredita-se que, quanto maior for o debate e a discussão entre os legitimados, maior é a probabilidade que outros aspectos do problema sejam considerados, novas vozes ao debate sejam ouvidas, assim como novos argumentos sejam aventados[447].

Sobre questão análoga, argumenta Marinoni: "[...] quando é preciso buscar a melhor interpretação de uma lei em face da Constituição, a compreensão dos fatos e das circunstâncias concretas que envolvem a questão, mediante as decisões dos Tribunais estaduais ou regionais federais, é ainda mais importante para que o Superior Tribunal de Justiça possa exercer a sua função, atribuindo o devido sentido à lei ou definindo a interpretação que lhe é adequada, e para que depois o Supremo Tribunal Federal esteja nas melhores condições para decidir".

Ainda, segundo o autor, "[...] a discussão entre os vários Tribunais, além de capacitar o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal a decidirem, fortalece o diálogo interno ao Poder Judiciário, o que ao mesmo tempo traz à formação dos precedentes das duas Cortes Supremas argumentos fáticos e jurídicos advindos de casos envolvendo diferentes

---

[447] Sobre uma maior garantia de participação democrática pelo realce às Constituições subnacionais, conferir: "States and state constitutions have a central role in this project of legitimation and coordination. States always have existed in a liminal space, mediating between the national government and the localities. Moreover, states long have functioned as non-Westphalian sovereigns. They are not nation-states, but polities that act within a complex web of legal institutions. Their legitimacy comes not from their identification with the "people" of the state, but through adhering to certain transparent processes and providing numerous means of democratic accountability. States are well suited to provide key nodes of power in the new world order, and an understanding of their role will be critical to responding to the challenges that globalization poses". SCHAPIRO, Robert A. *In*: The Twilight of the Nation-State: Subnational Constitutions in the New World Order. **Rutgers Law Journal**, v. 39, n. 801, 2010.

posições sociais e situados em diversas localidades do país, tornando as decisões das Cortes mais aderentes aos valores democráticos"[448].

Não se trata, também, de transformar a ação de controle concentrado de constitucionalidade numa ação de perspectiva subjetiva ou adversarial, mas permitir que haja um maior número de legitimados debatendo a questão. A pluralização do debate é, antes de tudo, uma exigência da própria Constituição e do modelo de democracia adotado pelo Estado brasileiro. Modelo democrático esse que não se reduz ao voto ou à visibilidade no âmbito parlamentar ou executivo, mas de uma exigência de que em todos os níveis do poder haja uma maior representatividade de diferentes grupos[449].

Mesmo que o argumento da descentralização não ofereça garantias no sentido de qualificar a democracia, eis que apenas poderia gerar a apropriação do poder pelo governo local ou a dominação de grupos mais fortes em âmbito regional[450], ainda assim, parece revelar uma estratégia mais democrática do que o simples esvaziamento desse caminho processual.

---

[448] MARINONI, Luiz Guilherme. **A zona de penumbra entre o STJ e o STF**: a função das cortes supremas e a delimitação do objeto dos recursos especial e extraordinário. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 14.

[449] Segundo Ginsburg e Posner: "The combined effect of these changes in status from regular state to substate is to mitigate agency costs within the substate. There are several reasons for this. First, the stakes are lower. Because the substate loses powers to the superstate, it has less ability to harm its citizens by adopting policies adverse to their interests. Second, information is improved. The superstate monitors the substate and can bring to the citizen's attention bad behavior of the substate's government; and because the substate has less to do, citizens should find it easier to monitor its behavior (though they also have less incentive to do so). Third, the substate risks losing citizens (and business and capital) to other substates if it adopts bad policies. Fourth, the population of the substate is smaller and (possibly, although not necessarily) more homogenous. A smaller and more homogenous population can monitor political agents more easily than a larger and more heterogeneous population can. Size promotes free-riding in monitoring, and heterogeneity can make it difficult for people to agree about whether government action violates the public interest, hampering organization needed to impose electoral sanctions on political agentes". GINSBURG, T.; POSNER, E. A. Subconstitutionalism, **Stanford Law Review** [s. l.], v. 62, n. 6, 2010. Disponível em: https://www.stanfordlawreview.org/wp-content/uploads/sites/3/2010/06/ Ginsburg-Posner.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

[450] Sobre esse ponto, conferir uma posição diversa: "O questionamento das virtudes do governo local, ao menos no que se refere aos supostos baixos riscos de tiranização do poder, foi tema dos debates travados em *O Federalista*, em que a expectativa de concentração de poder nas mãos de uma facção opressora se mostra reduzida, não no plano local, mas no nacional. Governos formados à base de amplas coalizões, constituídos com responsabilidade sobre grandes territórios e, portanto, centralizados obrigariam grupos interessados no poder a construir sua viabilidade eleitoral a partir de acordos e negociações com outros, formando coalizões cuja sustentação política posterior exigiria buscar apoio em minorias dispersas (Limongi, 1989). Isso tornaria tais governos mais inclusivos e tolerantes, por exemplo, que os de pequena escala. No que se refere aos supostos qualificantes de maior *accountability* e responsividade por governos em pequena escala, Arretche (1996) apresenta contestações relevantes. Em primeiro lugar, analisando princípios e valores em distintas teorias democráticas, constata que em nenhuma delas sua materialização dependeria propriamente da escala de governo, vinculando-se na medida em que suas instituições incorporariam tais princípios. O governo em pequena escala não traria garantias intrínsecas contra a dominação dos grupos locais mais fortes, o que, para muitos autores, decorreria da posição mais fraca da imprensa e dos cidadãos no nível local, o que os tornaria mais susceptíveis à intimidação ou cooptação (Fan; Lin; Treisman, 2009). Por outro lado, decisões em pequena escala retirariam, da agenda pública, questões gerais relevantes para a estruturação de grupos sociais e das relações de poder entre eles". SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. p. 49. Ainda sobre o ponto, conferir a seguinte reflexão: FAN, C. S.; LIN, C.; TREISMAN, D. Political decentralization and corruption: evidence from around the world. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 1, p. 14-34, 2009.

Em primeiro lugar, porque a tendência à concentração de poder é ínsita a todas as esferas e órgãos, não havendo que se falar em mais ou menos poder. Há, em verdade, apenas grupos distintos que procuram, dentro dos seus respectivos espaços, influenciar a tomada de decisão, em termos técnicos e também em termos políticos.

Segundo, porque a descentralização das decisões pode trazer, em um ambiente federativo, um grande espaço de debate, permitindo, por exemplo, que decisões que tenham um impacto relevante na efetividade de certos direitos, e possam ser consideradas como bem-sucedidas, sejam replicadas em outras esferas. Isto é, a existência de múltiplas decisões em localidades distintas pode contribuir para um reforço à descentralização do poder e, assim, para atenuar a existência de grupos com mais ou menos poder[451].

Trata-se justamente do conceito de federalismo desenvolvido pelo Juiz Brandeis no caso *New State Ice Co. versus Liebman*, em que afirmou: "Permanecer na experimentação em coisas sociais e econômicas é uma grave responsabilidade. A negação do direito de experimentar pode trazer sérias consequências para a nação. É um dos incidentes felizes do sistema federal que um único Estado corajoso possa, se os seus cidadãos assim o desejarem, servir de laboratório; e tentar novas experiências sociais e econômicas sem risco para o resto do país" (tradução nossa)"[452].

Esse conceito é retomado pela Juíza O'Connor no caso Comissão Federal Regulamentadora da Energia *versus* Mississipi, ao discordar da decisão tomada, afirmando que "[...] os tribunais e os comentaristas, frequentemente, têm reconhecido que os 50 estados servem como laboratórios para o desenvolvimento de novas ideias sociais, econômicas e políticas. Esta inovação estadual não é um mito judicial"[453]. Na sequência, conforme anota Bernard Schwartz, ela passa a relacionar importantes inovações legislativas estaduais, como o sufrágio feminino, o seguro desemprego e as leis de proteção ambiental[454], os quais tiveram início no âmbito

---

[451] Nesse sentido, a seguinte anotação: "Most theories of federalism rest upon na autonomy model that depicts states as sovereign policymaking enclaves, able to regulate separate and apart from federal interference. State autonomy helps create laboratories of democracy, diffuse power,' foster choice, safeguard individual rights, and promote vibrant participatory opportunities for citizens. So central is the notion of autonomy to most theories of federalismo that Adam Cox has suggested that the mere perception that states are not autonomous might undermine their power". BULMAN-POZEN, J.; HEATHER, G. Uncooperative Federalism, **Yale Law Journal**, v. 188, n. 10, 2009.

[452] Do original: To stay experimentation in things social and economic is a grave responsibility. Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the nation. It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country". UNITED STATES. Supreme Court. **New State Ice Co. v. Liebmann**, v. 285, 1932. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/285/262/. Acesso em: 20 nov. 2023.

[453] SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 75.

[454] SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual.** Rio de Janeiro: Forense, 1984. UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States *et al.*, Petitioners v. Ryan**

regional e foram aos poucos, diante do sucesso ou do caráter inovador da medida, ganhando espaço nacional[455].

Terceiro, porque a inserção de mais uma etapa de discussão contribui para o fomento ao debate e à proteção dos direitos fundamentais, em especial em um período de ascensão de regimes conservadores – e até mesmo autoritários – e de erosão democrática[456]. Ainda que diga respeito ao argumento das metrópoles ou megacidades, considerando as dimensões geográficas brasileiras, não é impensável a incidência do argumento desenvolvido por Ran Hirschl sobre a necessidade de se pensar em um novo constitucionalismo, em especial pela promoção de direitos humanos e valores fundamentais ou, no mínimo, na criação de mais uma etapa ou um *locus* de proteção[457].

Além disso, porque, em quarto lugar, os cidadãos mais próximos da tomada de decisão e mesmo dos governantes teriam menores custos para controlá-los, o que também reforçaria um ganho democrático pelo exercício da *accountability* e da noção de responsividade dos governantes perante os cidadãos[458]. Isto é, conforme pontuam Clèmerson Clève e Julia Franzoni, a *accountability* pode ser compreendida a partir de uma definição relacional, que "[...] envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do Poder Público e a criação de procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa". O que se advogada é justamente essa mudança de postura que poderia ser facilitada na perspectiva regional.

A existência de mecanismos de transparência e controle, tanto numa perspectiva vertical quanto horizontal do poder judiciário[459], ou seja, tanto internamente, por parte da

---

Karnoski *et al.* n. 18-676, 2018. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/18/18-676/73010/20181123102318117_Trump%20v.%20Karnoski%20Pet..pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

[454] UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States *et al.* v. Jane Doe 2 *et al.*** n. 418, 2019. Disponível em: https://law.justia.com/cases/ federal/appellate-courts/ca2/20-1228/20-1228-2021-07-28.html. Acesso em: 18 nov. 2023.

[455] Algo que será explicitado mais adiante em relação à legislação do parto humanizado, da concessão de absorventes às mulheres de baixa renda e às alunas matriculadas na rede municipal, ações essas que começaram em um Estado e acabaram, diante da experiência positiva alcançada nesses lugares, a ganhar espaço em outras unidades da Federação.

[456] BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; CONCEIÇÃO, Lucas Henrique Muniz. Constitutionalism and Multi-Level Governance: Ran Hirschl on Megacities in Constitutional Democracies, **Int'l J. Const. L. Blog**, nov. 15, 2020. Disponível em: http://www.iconnectblog.com/2020/11/constitutionalism-and-multi-level-governance-ran-hirschl- on-megacities-in-constitutional-democracies. Acesso em: 20 abr. 2024.

[457] HIRSCHL, Ran. **City, State**: Constitutionalism and The Megacity. Oxfor Comparative Constitutionalism. Oxford: Oxfor University Press, 2020.

[458] ROBL FILHO, I. N.; TOMIO, F. R. de L. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do conselho nacional de justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.

[459] Para compreender a perspectiva da *accountability* vertical e horizontal, conferir: MARQUES FILHO, L. B.; BARBOSA, C. M. Accountability vertical e democratização no judiciário: pelo fim do sufrágio restrito. **Revista**

estrutura administrativa composta por juízes e servidores, quanto externa, pelo cidadão, contribuem para um ganho democrático ao Estado como um todo. Viabiliza, ainda, um reforço de legitimidade democrática ao próprio poder judiciário, na medida em que a inclusão e a participação de todos na tomada de decisões tendem a gerar uma maior aceitação ou, no mínimo, uma maior compreensão sobre os rumos escolhidos[460]. Ainda, permite que haja uma instância a mais de deliberação e discussão, o que, novamente, pode vir a reforçar certos posicionamentos, bem como permitir que novos argumentos e reflexões sejam revelados. Uma lei estadual que seja, por exemplo, questionada no Tribunal de Justiça e, ao mesmo tempo, perante o Supremo Tribunal Federal não deve ser limitada (apenas) ao âmbito federal. Isso significa que eventual discussão da questão em âmbito regional não deve ser apenas contingenciada, mas incentivada, além de possibilitar que a questão possa chegar mais madura à Corte Constitucional (quando chegar), e permitir que outros Estados também possam construir – e eventualmente ter sucesso – políticas legislativas que são constitucionalmente desafiadas em outras unidades federativas.

É possível, por exemplo, que as Constituições Estaduais prevejam uma proteção mais ampla aos cidadãos e que, contrariamente ao disposto no governo federal, os Tribunais locais possam chancelar uma determinada política pública em âmbito estadual que não encontra respaldo no governo federal. Embora com oposição clara do governo federal, é justamente o que se discutia no âmbito americano em relação às chamadas "cidades santuários" ou mesmo na tentativa do Presidente Trump de limitar a participação das pessoas transgêneros no sistema militar americano[461].

---

de Política Judiciária, Gestão e Administração Pública. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 109-128, jul./dez., 2016; MELO FILHO. H. C. **Judiciário oligárquico**: déficit democrático e informalidade na administração dos tribunais e no governo da magistratura no Brasil. São Paulo: LTr, 2014.

[460] Ainda que falando sobre delegação de competência, esclarece Antônio Cabral: "Essas técnicas não coercitivas e dialogais adequam-se também às premissas da democracia deliberativa por criarem novos *loci* para o desenvolvimento da comunicação e da deliberação entre as diversas instâncias do exercício do poder estatal, e por permitirem um contínuo resgate democrático da legitimação do Judiciário com formas de legitimação pela responsividade (*accountability*). De fato, o envolvimento judicial contínuo e combinado com a atuação de outros atores é mais transparente e permite um maior compartilhamento da informação relevante entre todos (que de outra maneira poderia ficar assimetricamente nas mãos de poucos sujeitos, criando desigualdade e desconfiança, e ao fim e ao cabo dificultando a implementação dos direitos. CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual.** Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 418.

[461] Segundo o autor: "[...] política de cidades-santuário do presidente Trump também foi uma tentativa de expandir a influência executiva sobre as localidades. As 'cidades santuário' têm políticas locais que orientam os responsáveis pela aplicação da lei a *não* entregarem informações aos agentes de imigração quando souberem que um indivíduo – vítima, testemunha ou alegado perpetrador de um crime – é indocumentado, com base na teoria de que as cidades são mais capazes de fazer cumprir a lei se indivíduos indocumentados participarem no projecto de aplicação da lei sem medo das consequências da imigração. Para promover os seus objectivos de imigração, a Administração Trump procurou 'proibir' cidades santuário, retendo-lhes financiamento federal. Várias fontes de direito combinadas para formar a política de cidades-santuário: (1) uma ordem executiva declarando as cidades

Entre as diversas ações que discutiam o tema, no caso Karnoski v. Trump, o Tribunal Distrital concluiu que o Estado de Washington tinha razão quando alegou que a proibição de indivíduos transgêneros de servirem abertamente afeta negativamente a sua capacidade de recrutar e reter membros da Guarda Nacional de Washington e, portanto, prejudica a sua capacidade de proteger o seu território e recursos naturais, bem como tinha "[...] interesse em manter e fazer cumprir as suas leis anti-discriminação, protegendo os seus residentes de discriminação e garantindo que as oportunidades de emprego e progresso não sejam legalmente restringidas com base no estatuto transgênero"[462].

A Suprema Corte, entretanto, decidiu de maneira diversa no caso "Doe v. Trump", permitindo que a proibição entrasse em vigor, obrigando as pessoas transexuais a servirem em função do seu gênero de nascimento e aqueles que por acaso já tivessem passado por uma cirurgia de redesignação sexual fossem excluídos do processo de seleção ou, se já incorporados, pudessem ser expulsos[463]. Essa proibição foi mantida até janeiro de 2021, quando o governo do Presidente Biden anulou as restrições.

Isso é o que a doutrina norte-americana tem defendido sob a denominação de "federalismo não cooperativo"[464]. Quando os Estados tendem a resistir, desafiar e até mesmo discordar da política adotada pelo governo central. Isso tem ocorrido no território americano em diversas áreas, mas em especial no campo da saúde, da educação e da política migratória[465].

---

santuário inelegíveis para receber subsídios federais; (2) condições impostas pelo Procurador-Geral no recebimento de fundos; e (3) certificação de conformidade com uma lei federal". AHDOUT, Z. Payvand. Enforcement lawmaking and judicial review. **Harvard Law Review**. [s. l.], v. 135, n. 4, 2022. p. 959.

[462] UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States *et al.*, Petitioners v. Ryan Karnoski *et al.*** n. 18-676, 2018. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/18/18-676/73010/20181123102318117_Trump%20v.%20Karnoski%20Pet..pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

[463] UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States *et al.* v. Jane Doe 2 *et al.*** n. 418, 2019. Disponível em: https://law.justia.com/cases/ federal/appellate-courts/ca2/20-1228/20-1228-2021-07-28.html. Acesso em: 18 nov. 2023.

[464] Sobre o termo, conferir: BULMAN-POZEN, J.; HEATHER, G. Uncooperative federalism, **Yale Law Journal**, [s. l.], v. 118, 2009. Ainda sobre a questão: "If judicial enforcement of federalism gains momentum, activists and judges from across the political spectrum willi make use of the new doctrine. The recent Ninth Circuit decisions cited above are an example of the trend towards using federalism doctrine to protect what are usually considered left of center causes. In addition, some left-liberal scholars and activists are urging the use of federalism doctrine to protect homosexual rights (which have been more strongly supported by state and local governments than by Washington), and block federal legislation restricting abortion and assisted suicide. Judicial federalism could even help stimulate a broader political movement to restrict federal power, thus allowing". MCGINNIS, John; SOMIN, Ilya. Federalism vs. states' rights: A defense of judicial review in a federal system. **Northwestern University Law Review**. v. 99, n. 1, p. 89-130, 2004. Disponível em: https://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article= 1054&context=nwwps-plltp. Acesso em: 14 out. 2024.

[465] No sistema alemão, a reforma perpetrada em 2006, também denominada de "reforma administrativa", permitiu que os Estados Alemães, ao fazerem uso da competência de divergência, prevista no art. 72, inciso III, GG, pudessem legislar de forma contrária à legislação federal em determinadas matérias. É, segundo Beatriz Bastide Horbach, uma alteração que faz com que grande parte dos princípios aplicáveis à federação sejam revistos. A alteração teve forte impacto na área ambiental e da educação. Ainda conforme a autora, em caso de conflito entre normas, poder-se-á ter o chamado efeito "ping pong". Ela explica: "Uma lei estadual divergente não revoga a lei federal divergida no âmbito do seu respectivo território estadual, mas passa a ter uma 'prioridade de utilização'

Segundo Jéssica Bulman-Pozen e Gerken Heather, essa contrariedade pode ser útil em um sistema federativo que funcione bem, mas depende, para além de uma simples contestação, de outros fatores que ainda não têm sido adequadamente refletidos pela doutrina, tais como, eventual resposta do governo central diante dessa discordância e em qual momento os Estados devem discordar ou não cooperar com os mandamentos federais [466].

Ainda discutindo sobre o papel dos Tribunais Distritais na responsabilização legal e pública do poder executivo nesses casos, o Solda Ahdout alerta: "[...] o Supremo Tribunal deve evitar ditar prematuramente os limites deste poder judicial alargado a partir de cima e, em vez disso, deveria permitir aos tribunais distritais e aos tribunais de recurso uma liberdade considerável para definir os poderes de verificação do poder judicial a partir de baixo. Tal abordagem evitará intervenções prematuras do Supremo Tribunal que tenham o efeito de subjugar o poder judicial ao poder executivo"[467].

Por fim, tem-se que a compreensão dos fatos pelo julgador pode sofrer influências a partir do contexto político, social e cultural no qual está inserido o intérprete. Não é demais lembrar que no Brasil há uma regra clara, e aplicável a todas as unidades federativas, que determina que o juiz deve residir na comarca na qual está lotado (art. 93, inciso VII, CRFB). Mais do que uma determinação de organização judiciária ou mesmo de cumprimento das determinações administrativas das Corregedorias de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, a normativa visa a, dentre outras funções, permitir que o magistrado possa compreender a forma pela qual se insere determinada regra jurídica naquela sociedade em específico.

(*Anwendungsvorrang*), ou seja, passa a valer antes daquela (*geht vor*). Essa questão deixa claro que, com eventual revogação da norma estadual divergente, a lei federal automaticamente passa a valer nesse Estado. Por outro lado, quando a União legislar sobre essas matérias, após a divergência estadual, passa essa lei federal a ter prioridade em relação às leis estaduais divergentes, por ser lei posterior. O já citado vale nesse caso também: restando excluída a validade dessa nova norma federal, passa a vigorar, novamente, a antiga legislação estadual divergente. Para esse caso – da lei federal que se sobrepõe à lei estadual divergente de antiga lei federal – ainda há mais uma hipótese: a de que os Estados elaborem, mais uma vez, legislação divergente da federal, passando a ter, novamente, preferência em relação à norma federal divergida (BT-Dr 16/813, p. 11). É o denominado Ruckholrecht (KLEIN; SCHNEIDER, 2006, p. 1552). Essa possibilidade de que lei federal passe a ter prioridade de utilização em relação a leis estaduais divergentes de mesmo conteúdo, e que os Estados possam novamente divergir das leis federais que foram contrárias a suas antigas leis estaduais válidas, é mecanismo já denominado Efeito ping pong pelos doutrinadores alemães. Essa 'legislação ping pong' (ou 'regra ping pong') coloca em dúvida a eficácia do sistema de separação de competências divergentes, no momento em que se pode gerar um 'vai e vem' infinito entre legislação federal e estadual. O texto legal não estabelece limites a essa possibilidade e uma interpretação sistemática não dá a entender que a União poderia prejudicar, de forma intencional, o poder estadual de divergência (KLEIN; SCHNEIDER, 2006, p. 1552). Entretanto, o risco de um jogo infinito de ping pong legislativo entre os Entes é considerado, ao menos teoricamente, possível". HORBACH, Beatriz Bastide. A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012, p. 178.

[466] BULMAN-POZEN, J.; HEATHER, G. Uncooperative federalism, **Yale Law Journal**, [s. l.], v. 118, 2009.

[467] AHDOUT, Z. Payvand. Enforcement lawmaking and judicial review. **Harvard Law Review**. v. 135, n. 4, 2022. p. 945.

Uma regra de procedimento, por exemplo, que determine o deslocamento de testemunhas num raio de 70km pode fazer sentido em regiões altamente povoadas como São Paulo ou Minas Gerais, em que alguns bairros se distanciam do centro por distância igual ou inferior a esta, mas que podem não possuir qualquer razoabilidade quando inseridas em contextos populacionais menores ou em regiões que apresentem maior dificuldade de transporte ou deslocamento da população[468], como algumas localidades do Amazonas e do Pará. Da mesma forma, tradições culturais insignificantes em determinadas regiões do Brasil podem apresentar uma beleza cultural sensível em outras, o que novamente exigirá do intérprete uma análise distinta e aguçada das condições de inserção da norma. Ou seja, novamente se reforça a ideia de que a norma ganha sentido a partir do contexto em que ela é aplicada.

O realce ao julgamento prioritário nas Cortes Locais permite que essas peculiaridades possam ser sublinhadas, bem como cria uma nova barreira contra eventual atuação excessiva da União, viabilizando que as Constituições subnacionais se tornem uma "fonte dupla" de proteção contra ações indesejáveis do governo. Algo, por exemplo, desenvolvido por alguns Länder alemães ao viabilizarem a proteção mais efetiva contra a discriminação relativa à religião e local de origem do que aquela desenvolvida pelo governo nacional[469] ou mesmo,

---

[468] "As causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado e que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a Comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de 70km (setenta quilômetros) de Município sede de Vara Federal". BRASIL. Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

[469] "A constituição nacional da Alemanha (a Lei Básica) contém uma cláusula geral antidiscriminação que proíbe a discriminação baseada, entre outras coisas, na religião, país de origem ou local de origem. No entanto, cinco dos Länder adoptaram garantias constitucionais mais rigorosas para minorias reconhecidas. Essas garantias constitucionais subnacionais asseguram que os Länder proporcionem oportunidades educacionais, culturais, vocacionais e políticas iguais para as minorias. Significativamente, disposições semelhantes foram propostas como alterações à Lei Básica, mas essas propostas foram rejeitadas pelo Parlamento federal. Além dessas proteções adicionais de direitos, os Länder usaram as suas constituições para fazer várias mudanças estruturais destinadas a tornar o governo mais ágil e responsável. Eles alteraram as suas constituições para incluir disposições que permitem o acesso público, referendos e a listar "objetivos específicos para a atividade do Estado". Assim, as constituições dos Länder continuam a fornecer um meio independente de proteção da liberdade, desenvolvendo direitos individuais relevantes e assegurando que as instituições governamentais sejam responsáveis e eficientes" (tradução nossa). No original: "Germany's national constitution (the Basic Law) contains a general antidiscrimination clause that prohibits discrimination based on, among other things, religion, homeland, or place of origin. Nevertheless, five of the Länder have adopted more stringent constitutional guarantees for recognized minorities. These subnational constitutional guarantees ensure that the Länder provide equal educational, cultural, vocational, and political opportunities for minorities. Significantly, similar provisions have been proposed as amendments to the Basic Law, but those proposals were rejected by the federal parliament. In addition to those additional rights protections, the Länder have used their constitutions to make various structural changes aimed at making government more responsive and accountable. They have amended their constitutions to include provisions allowing for public referenda and to list specific "goals for state activity". Thus, the Länder constitutions continue to provide an independent means of protecting liberty by developing relevant individual rights and ensuring that government institutions are accountable and efficient". MARSHFIELD, Jonathan L., Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id=2380357. Acesso em: 23 ago. 2023. p. 1174.

como já indicado alhures, pela criação das chamadas cidades "santuários" no sistema norte-americano.

No Brasil, o reforço às decisões das Cortes Locais, além de uma determinação constitucional, diz respeito a um reforço de legitimidade democrática do poder judiciário, na medida em que viabilizar uma proximidade do julgador com os fatos, bem como a pluralização do debate e de instâncias decisionais, garante que valores como democracia, pluralismo e *accountability* sejam devidamente respeitados (e incentivados).

3.5 ESTABILIZAÇÃO DOS DESACORDOS MORAIS RAZOÁVEIS

É justamente dentro dessa concepção que a criatividade decisional pode contribuir para uma maior estabilidade dos casos, em especial aqueles que envolvem a noção de "desacordos morais razoáveis"[470]. Os desacordos morais razoáveis podem ser compreendidos como situações em que não há uma verdade moral objetiva, nas quais cidadãos, com diferentes visões sobre uma mesma situação, terão que coexistir e cooperar, no sentido de buscar o respeito à estrutura básica de direitos e liberdades. São aquelas situações que sempre existirão na sociedade com alguma carga conflituosa, tais como a decisão sobre a pena de morte, o aborto e as uniões homoafetivas, em relação às quais é possível encontrar posições e argumentos racionais e defensáveis em ambas as posições (muitas vezes, inclusive, absolutamente antagônicas)[471].

---

[470] Embora não seja o foco do presente trabalho, não há como falar em desacordo sem a referência ao texto de Dworkin, "O Império do Direito", no qual ele dispõe "[...] esta obra visa a entender que tipo de desacordo é este e então construir e defender uma teoria específica sobre os fundamentos (*grounds*) adequados do direito". DWORKIN, Ronald. **Law's Empire.** Belknap Press of Harvard University Press, 1986, p.11. Ainda sobre o tema, a obra de Jeremy Waldron: WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article= 5011&context=ylj>. Acesso em: 16 ago. 2021. E a resposta fornecida por Richard Fallon: FALLON JR., Richard H. The Core Of An Uneasy Case For Judicial Review. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11222677/fallon_judicialreview.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 20 abr. 2024. "Para Waldron, contudo, justificar o controle judicial de constitucionalidade a partir de que direitos devem funcionar como trunfo contra decisões legislativas majoritárias ignoraria o desacordo moral existente em sociedades plurais, ou seja, ignoraria o fato de que as pessoas têm concepções diferentes acerca dos seus direitos mais básicos (da mesma forma que têm concepções diferentes sobre justiça social e políticas públicas). Em decorrência disso, isto é, em face da existência de um amplo desacordo acerca dos direitos fundamentais, a decisão sobre a questão 'quem deve
decidir sobre esses direitos?' deve ser tomada em igualdade de condições pelos cidadãos em uma comunidade, algo que não ocorre quando se reserva essa decisão a uma elite judiciária.". SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, 2009. p. 204.

[471] BARROSO, Luís Roberto. "Aqui, lá e em todo lugar": a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro. MPRJ, n. 50, out./dez., 2013. p. 136. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Luis_Roberto_Barroso.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

São questões intrincadas, na medida em que, quando demandadas do Estado, exigem que ele permita que ambos os lados conservem as suas posições e valores pessoais, sem cerrar a discussão para qualquer uma das partes, em prol do desenvolvimento de uma sociedade livre e igualitária[472]. Mas, por outro lado, demandam, também, que se encontre um difícil equilíbrio entre acolher os valores que são genuinamente compartilhados por uma maioria, sem desconsiderar valores porventura existentes para uma minoria.

Essa pauta passa pela consideração do Ministro Barroso quando afirma: "[...] é claro que haverá hipóteses em que não será fácil traçar uma linha entre o que é político e o que é verdadeiramente moral e, de fato, muitas vezes os dois domínios vão se sobrepor. Mas sempre que uma questão moral significativa estiver presente, a melhor atitude que o Estado pode tomar é estabelecer um regime jurídico que permita aos indivíduos dos dois lados em disputa exercerem a sua autonomia pessoal"[473].

---

[472] Há, no entanto, limites ao discurso, como em qualquer sociedade democrática. Sobre esse ponto, leitura interessante dos seguintes professores: SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do "Hate Speech". *In*: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006; CONSANI, Cristina Foroni. **Democracia e os discursos de ódio religioso**: O debate entre Dworkin e Waldron sobre os limites da tolerância. Ethic@. v. 14, n. 2, 2015. O direito à liberdade de pensamento e expressão também encontra previsão no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Humanos (promulgado pelo Dec. n. 592/1992) e no artigo 13 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, o Pacto de San José da Costa Rica (promulgado pelo Dec. n. 678/1992), que goza de eficácia supra legal no nosso ordenamento jurídico, conforme assentado pelo STF (RE 466343, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, **Tribunal Pleno**, julgado em **03/12/2008**, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165). A jurisprudência do STF é pacífica acerca da posição preferencial do direito de expressão. Nesse sentido, destaco que a referida Corte já teve a oportunidade de manifestar tal entendimento em diversos casos como: no julgamento da ADPF n. 130, em que se entendeu pela não recepção da Lei de Imprensa (ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, **Tribunal Pleno**, julgado em **30/04/2009**, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020); no julgamento da ADI n. 4815, na qual o Tribunal deu interpretação conforme à Constituição aos artigos 20 e 21 do Código Civil de 2002, para autorizar a publicação de biografias sem prévia autorização do biografado (ADI 4815, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, **Tribunal Pleno**, julgado em **10/06/2015**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016); e até mesmo quando foi declarada a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo (ADI 4451, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, **Tribunal Pleno**, julgado em **21/06/2018**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01-03-2019 PUBLIC 06-03-2019). Não se nega, contudo, que o direito à liberdade de expressão pode sofrer diversas restrições, como a vedação ao anonimato, o direito de resposta, o dever de respeitar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, a classificação indicativa e as restrições à propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos e terapias (arts. 5º, IV, V, X, 21, XVI e 220, § 4º, da CRFB/88). Ademais, o próprio artigo 220, Caput, da CRFB/88 dispõe que: *"[...] a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição*". Cabe pontuar que, diante dos recentes eventos no País, em diversos outros casos o STF vem reiteradamente apontando que a liberdade de expressão também não alcança: **a)** a prática de ilícitos; **b)** o discurso que incite a violência; **c)** o discurso doloso manifestamente difamatório com juízo depreciativo, de injúria ou crítica aviltante; e **d)** manifestações capazes de causar um perigo claro e iminente ao sistema jurídico, ao regime democrático ou ao bem público. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liberdade de expressão**. Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509306&ori=1. Acesso em: 22 nov. 2023.

[473] BARROSO, Luís Roberto. "Aqui, lá e em todo lugar": a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro. n. 50, out./dez., 2013. p. 136. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Luis_Roberto_Barroso.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

Questão também ponderada por Marinoni, ao trazer ao debate que "[...] os desacordos morais razoáveis trazem dificuldade em virtude da complexidade do seu conteúdo e, portanto, do feixe de diferentes questões que podem envolvê-los. Vale dizer que, dentro daquilo que se tem como um desacordo moral razoável, existe uma questão essencialmente moral que não impede o surgimento de outras questões jurídicas"[474].

Esse tema normalmente leva a doutrina a refletir sobre qual seria o melhor local de debate e decisão dessas questões[475]. É comum que se advogue ora que o Parlamento teria melhores condições de decidir, ora que o Poder Judiciário estaria mais apto para a condução normativa[476].

Embora não se possa reduzir a importância do diálogo entre os poderes e a discussão acerca do *locus* adequado de decisão dessas questões sensíveis, o que se propõe (até dentro dos limites do presente trabalho) é que, quando a questão for levada ao Poder Judiciário, se possa compreender que o debate também deva ocorrer entre as instâncias de poder regional.

O tema dos desacordos envolve, essencialmente, conflitos morais que não são resolvidos a partir de uma lógica de validade ou de método. Não é possível utilizar parâmetros puramente racionais para a verificação dos critérios utilizados. Aliás, é comum que diferentes ideologias possuam métodos sofisticados para demonstrar as suas teorias em contraposição a outros métodos complexos que alcançam soluções diametralmente opostas. É possível que cristãos e muçulmanos cheguem a resultados diferentes partindo das mesmas premissas, ou que a forma pela qual se interpreta a Constituição Iraniana, por exemplo, dependa mais da cultura

---

[474] MARINONI, Luiz Guilherme. Desacordos morais razoáveis e controle de constitucionalidade. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. Brasília. v. 7, n. 1, jan./abr., 2023.

[475] Cf. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

[476] Sobre esse ponto, conferir: BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, [s. l.], v. 2, n. 21, p. 1-50, jan./jun. 2012; BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 23-50, 2015; BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003; GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017; BRANDÃO, Rodrigo (org.). **Cortes constitucionais e supremas cortes**. Salvador: JusPodivm, 2017. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFECH. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. VALE, André Rufino do. **Argumentação constitucional**: um estudo sobre a deliberação dos tribunais constitucionais. 415 f. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília; Universidade de Alicante, Alicante, 2015. TUSHNET, Mark. Taking back the constitution: activist judges and the next age of american law. New Haven: **Yale University Press**, 2020. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

e dos valores constitucionais, em que está imbuído o intérprete, do que propriamente das normas que se possa extrair objetivamente do texto[477].

Isso também se reflete no sistema constitucional federal *versus* sistema regional, mas em outra perspectiva. Não é incomum que a formação histórica, o processo migratório e os costumes reflitam nas concepções morais que uma determinada comunidade terá de certos temas. Se a noção moral é construída, em parte, a partir de valores inatos ao ser humano e, em parte, a partir do meio no qual está inserido o sujeito, é possível – e até mesmo esperado – que a discussão de temas moralmente sensíveis seja carregada por valores culturais e históricos de uma determinada região.

Isso permite que matérias tão sensíveis à grande parte da sociedade e que estão atreladas a uma considerável carga conflituosa possam ser debatidas a partir de diferentes visões de mundo. Isso viabiliza, portanto, uma maior pluralização do debate com a consideração de perspectivas muitas vezes ignoradas por um julgamento central único. Afinal, se não é possível construir uma moral única, na medida em que as sociedades humanas são complexas e demandam diferentes necessidades e desafios ao longo do tempo, não é possível desconsiderar a premissa de que a compreensão de temas moralmente sensíveis exige, como primeiro passo, a compreensão de uma multiplicidade de pensamentos e visões[478].

Tal questão não é necessariamente ruim, em especial perante os poderes públicos. Muito pelo contrário, a consideração de cada ser humano na sua dimensão de dignidade[479] exige uma oitiva atenta das suas necessidades e a consideração dos valores culturais nos quais o

---

[477] BARBOZA, E. M. de Q; GRAZIA, L. **Disciplina de Direito Constitucional Comparado**. PPGD/UFPR, nov. 2023. Informação verbal.

[478] "Uma terceira razão, muitas vezes esquecida, para valorizar a participação generalizada é que ela pode alimentar a deliberação. Como observou Madison, quanto mais 'facções' existirem dentro de um sistema político, mais difícil será a qualquer facção obter o controlo absoluto. A incapacidade de qualquer grupo de obter o controlo significa que os grupos terão de trabalhar para chegar a um acordo. Ou seja, terão de participar na deliberação sobre os seus respectivos pontos de vista e procurar normas partilhadas. Assim, se assumirmos que uma maior participação resultará numa maior diversidade de pontos de vista e de grupos de interesse, quanto mais elevados forem os níveis de participação, maiores serão os incentivos para que mesmo as facções com interesses próprios se envolvam em deliberações construtivas". MARSHFIELD, Jonathan L., Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, 2011. p. 1180. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2380357. Acesso em: 23 ago. 2023.

[479] Segundo Robert Alexy, "[...] la norma de la dignidad de persona es tratada, en parte, como regla y, en parte, como principio, y también en el hecho de que para el principio de la dignidad de la persona existe un amplio grupo de condiciones de precedencia en las cuales existe un alto grado de seguridad acerca de que bajo ellas el principio de la dignidad de la persona precede a los principios opuestos [...]. Por lo tanto, hay que partir de dos normas de la dignidad de la persona, es decir, una regla de la dignidad de la persona y un principio de la dignidade de la persona. La relación de preferencia del principio de la dignidad de la persona con respecto a princípios opuestos decide sobre el contenido de la regla de la dignidad de la persona". ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997. p. 106-108. Ainda sobre o tema: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

sujeito está imerso, bem como ordena uma compreensão de que a própria dignidade humana se transforma a partir de algo culturalmente específico ao seu tempo[480]. Nesses termos, não se trata de uma ideia abstrata, mas da consideração de homens e mulheres reais[481].

A adoção dessa concepção implica, nessa linha, que se leve em consideração, ao menos, três questões. Veja-se cada uma delas.

A primeira é que a edificação de um critério uniforme em caráter nacional, sobre alguns temas, não é inconciliável com a multidimensionalidade mencionada. São coisas distintas. É possível que se alcance um patamar mínimo ou critérios específicos para determinados temas sem que isso implique necessariamente uma afronta aos valores locais. Aliás, em muitos temas isso não é apenas possível como até mesmo desejável.

A definição, por exemplo, sobre as hipóteses de descriminalização do aborto em âmbito nacional gera não apenas segurança jurídica, mas uma noção maior de pacificação social e de previsibilidade para entidades como hospitais, escolas e até mesmo para o sistema de proteção à infância e à juventude. Isso, entretanto, não minimiza a importância de se ouvir diferentes argumentos e visões sobre o problema. Até mesmo porque o impacto de certas políticas públicas pode ser diferente em diversos estados brasileiros.

Estados, por exemplo, com altos índices de violência contra a mulher podem, porventura, exigir que se pense em políticas públicas ou mesmo que se impulsionem parâmetros legislativos distintos daqueles inicialmente formulados. Nesse contexto, pode ser que justamente as peculiaridades locais demandem do governo central o reequilíbrio de políticas públicas ou opções normativas anteriormente estabelecidas. É precisamente esse balanceamento entre uma regulamentação nacional e o respeito às diferenças locais que constitui o mote do federalismo que se proponha de cooperação e não de oposição entre as unidades federativas; ou entre elas e o governo central.

Intrinsecamente ligada a essa questão, está a segunda proposição. Ela diz respeito à constatação de que, no sistema brasileiro, grande parte dos temas sensíveis estão acobertados pelo manto federal, ou seja, esses temas normalmente envolvem uma disciplina normativa única realizada pelo governo central. Temas ligados, por exemplo, à formação e à estruturação familiar, à criminalização de certas condutas e a outras questões moralmente delicadas estão normalmente abarcadas dentro do rol legislativo previsto no artigo 22, da Constituição Federal.

---

[480] HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade, ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 79.

[481] BENDA, Ernst. The protection of human dignity (article 1 of the basic law). **SMU Law Review**, [s. l.], v. 53, n. 02, p. 443-454, 2000. p. 444.

No entanto, nas competências que puderem ser exercidas de forma suplementar ou concorrente àquela determinada pelo governo federal, é recomendável, em termos constitucionais, que se permita o desenvolvimento de decisões e programas de governo regional que se atentem às peculiaridades locais. É o exemplo dado por Marcelo Labanca ao explicar a importância do ensino municipal autárquico no estado de Pernambuco; e o impacto da gratuidade de ensino determinado pelo constituinte federal[482] ou mesmo sobre a forma pela qual os Estados-membros podem contribuir para o tema do aborto.

Esse tema, por exemplo, embora ainda demande em quase todos os países severos conflitos políticos e judiciais, não tem recebido, até o presente momento, a devida atenção pelas entidades subnacionais, em especial pelas Cortes Locais. Por não ser um assunto restrito ao campo do direito penal – eis que, para além da discussão sobre a criminalização ou não de certas condutas, refere-se essencialmente a um direito e a um dever de cuidado atrelado à saúde pública e também diz respeito à dignidade humana do feto e da mãe – permite que o tratamento de questões que circundam a tomada de decisão pela parturiente, o tempo, as razões e as condições pelas quais eventual procedimento interruptivo será perpetrado possam ser equacionadas em âmbito local.

Vale dizer, o acolhimento e o suporte para a decisão – e aqui não se trata de julgar a assertividade ou não de qualquer uma das posições – dizem respeito a uma política pública de saúde, que, portanto, deve passar, em primeiro lugar, pela adoção de programa de governo específico. Caso seja judicializada, deve passar pela posição dos Tribunais locais e não diretamente (ao menos não em um primeiro momento) da Corte Constitucional Federal.

Note-se que, em âmbito regional, o tema envolve uma competência concorrente, na qual tanto à União como aos Estados-membros incumbem o direcionamento de medidas públicas, bem como permite que as Cortes Locais, diante da proximidade com a realidade na qual está inserida a mulher, possa equacionar adequadamente eventuais incompatibilidades com a Constituição Local ou eventual desbordamento da legislação local. Indo além, Marcelo Labanca faz a seguinte reflexão:

> Eventual lei estadual ou emenda à constituição estadual que legalizasse o aborto não poderia ser considerada inconstitucional por invasão de competência penal da União, já que o Estado não estaria criando tipos penais. O Código Penal, por sua vez, não poderia ser utilizado como parâmetro ou fundamento de (in)validade da norma estadual, já que a discussão estaria em outro patamar: do exercício de competências constitucionais. As atuações de grupos pró ou contra o aborto poderiam, assim, pautar

[482] ARAÚJO, M. L. C.; RORIZ, R. C. L. L. Direito constitucional estadual e educação: a contribuição do federalismo para a ampliação do direito fundamental à gratuidade do ensino superior. **Revista Justiça do Direito**. [s. l.], v. 37, n.1, p. 259-277, jan./abr. 2023.

> o Poder Legislativo estadual quanto a esse tema. Afinal, o limite ao legislador penal precisa ser pensado também considerando o olhar do federalismo e da repartição de competências legislativas próprias da construção de um constitucionalismo subnacional[483].

A existência de parâmetros nacionais não é inconciliável com a previsão normativa estadual nos temas de competência legislativa concorrente, mas de ajuste de competência entre os entes subnacionais e o ente central. Os limites de competência não precisam ser estabelecidos de forma rígida ou estática, mas podem ser modulados de acordo com as alterações sociais e as necessidades de disciplina regulatória.

Uma terceira questão, interligada aos temas moralmente sensíveis, diz respeito ao aperfeiçoamento da democracia que o constitucionalismo subnacional promove, na medida em que pode ser visto como um mecanismo para encorajar e viabilizar participação popular em um processo contínuo de deliberação constitucional multidimensional[484]. Não se trata apenas de uma vertente de participação popular frente ao Parlamento ou frente ao Judiciário. Diz respeito a ambas. Não são excludentes, mas complementares.

Em temas moralmente intrincados, a discussão nos espaços públicos deve ser não apenas estimulada, mas acolhida por todos os espaços de tomada de decisão. Não se trata, portanto, de contraposição entre Parlamento e Judiciário ou entre Corte Estadual e Federal, mas da necessária cooperação e diálogo entre todas as instâncias de poder. Isso porque o destinatário último do poder é o povo e ele está representado no ambiente político, mas também, via Constituição, entre os membros do Poder Judiciário. A escolha é distinta, mas todos devem obediência aos rumos traçados pelo constituinte em defesa e promoção aos direitos dos reais detentores do poder.

Assim, na esteira de Jonathan L. Marshfield, o constitucionalismo subnacional promove três formas de deliberação, as quais contribuem para o tópico em questão. Em primeiro lugar, porque a discussão em âmbito regional facilita a deliberação pública direta, permitindo que cada unidade subnacional tenha a oportunidade de tomar as suas próprias decisões constitucionais.

Em segundo lugar, porque pode promover uma forma de deliberação entre unidades subnacionais, à medida que cada unidade assume uma posição específica em relação a questões

---

[483] LABANCA, M.; MEDEIROS, D. C. de; MOTA, G. B. A competência estadual para a legislação do aborto. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 1 outubro de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-out-01/opiniao-competencia-estadual-legalizacao-aborto/. Acesso em: 27 jul. 2023.

[484] MARSHFIELD, Jonathan L. Models of subnational constitucionalism. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, 2011. Disponível em: https://www.pennstatelawreview.org/115/4/115%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%201151.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

dentro do seu espaço constitucional. Cria-se, assim, uma troca de experiências entre as unidades, permitindo que o debate interno possa ser um importante catalisador para o progresso constitucional.

Em terceiro lugar, porque impulsiona um diálogo construtivo, por um lado, em todo o sistema público e político de governo; por outro, estimula o debate dentro do próprio poder judiciário[485], o qual é ainda mais premente nas hipóteses de desacordos morais razoáveis. Constrói, assim, uma rede de reforço à democracia e, em última medida, viabiliza mais um caminho de construção da legitimidade do Poder Judiciário.

3.6 CONSTITUCIONALISMO REGIONAL E INCENTIVOS AO DEBATE

Ainda dentro da linha em debate, a viabilidade da discussão em âmbito regional não se limita a fomentar o debate apenas em questões moralmente sensíveis. Em verdade, o processo deliberativo democrático apenas tem a ganhar quanto maiores forem os pontos de acesso à discussão, bem como quanto mais acessível for a participação do cidadão no processo político.

Sobre esse tema, a ideia básica é aumentar as oportunidades de contribuição pública – inclusive em termos de viabilidade econômica de participação – em relação a questões significativas, haja vista que as instituições devem ser, na esteira de Sunstein, concebidas para proliferar pontos de acesso ao governo. Segundo Sunstein, uma das vantagens do federalismo é incrementar as formas de "ingresso" no governo, dado que aumentam a capacidade de diversos grupos de influenciar a tomada de decisão, bem como diversificam as perspectivas de governo e melhoraram as capacidades de deliberação[486]. É algo que Marshfield argumenta ocorrer, pelo menos, a partir de duas formas.

---

[485] "Republicanism proposes a solution to these failures by prioritizing public deliberation. Whereas aggregation of individual preferences can occur in isolation and does not require critical discussion or review of what is best for society, a system that promotes public deliberation will foster critical review of individual preferences and discussion of shared norms. Republicanism seeks to encourage 'stakeholders' to come together and share their competing ideas and perspectives. This process is believed to draw out otherwise elusive common values and help to identify norms that transcend self-interest. Deliberative processes can also subject objectionable preferences to critical public evaluation based on those transcendent norms, rather than simply registering objectionable norms on equal terms with desirable preferences. It is important to note that deliberative ideals are not necessarily inconsistent with representative government. Although, as discussed below, deliberative ideals prize direct citizen participation, deliberation between representatives can serve some of the same purposes". MARSHFIELD, Jonathan L. Models of subnational constitucionalism. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, 2011 Disponível em: https://www.pennstatelawreview.org/115/4/115%20Penn%20St.%20L.%20Rev. %201151. pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

[486] "These institutions proliferate the points of access to government, increasing the ability of diverse groups to influence policy, multiplying perspectives in government, and improving deliberative capacities. In this respect, they ensure something in the way of group representation, at least when compared with unitary systems. Of course both the separation of powers and bicameralism grow in part out of efforts to promote representation of diverse groups: bicameralism allowed representation of the wealthy and the masses; the notion of separation derived from

A primeira delas é que a participação dos cidadãos tende a aumentar à medida que o tamanho da jurisdição diminui. Segundo ele, "[...] a descentralização aumenta não só a quantidade de participação, mas também a qualidade. Em jurisdições menores, os cidadãos parecem mais propensos a contactar os seus representantes relativamente a preocupações específicas de políticas e a participar diretamente em fóruns públicos"[487]. Ainda de acordo com ele, "[...] as implicações disso para o constitucionalismo subnacional devem ser claras: ao descentralizar as questões constitucionais, um regime federal é capaz de facilitar uma maior qualidade e quantidade de deliberação pública sobre essas questões importantes"[488].

A segunda delas diz respeito aos custos de participação. Segundo ele, a deliberação construtiva não ocorrerá a menos que os cidadãos e os seus representantes sejam motivados a envolver-se numa deliberação significativa. Essa motivação ocorreria de forma mais eficaz no âmbito regional a partir da ideia de que as questões relativas a direitos individuais tendem a suscitar mais interesse e participação política. O imobilismo ou, nos termos de Archon Fung, o "entrincheiramento" das Constituições estaduais tende a ser mais leve do que no âmbito nacional. Ainda, em comunidades menores, é possível visualizar de forma mais clara a diversidade (e até mesmo a rivalidade) entre grupos, o que poderia, numa sociedade diversificada, permitir um incentivo a mais ao debate[489].

Isso é algo ainda trazido por Archon Fung ao tratar da participação deliberativa, em especial, pelo que ele denominou de minipúblicos[490]. Segundo o autor, é possível aprender duas lições com a experiência de minipúblicos. A primeira diz que "[...] as realidades das esferas públicas construídas deliberativamente são suficientemente variadas de tal forma que casos

---

notions of mixed government, which was designed to ensure a measure of representation of groups defined in social and economic terms". SUNSTEIN, Cass R. Republicanism and the preference problem. **Chicago-Kent Law Review**, v. 66, n. 181, p. 181-203, 1990. p. 200. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12436&context=journal_articles. Acesso em: 20 nov. 2023.

[487] "From a republican perspective, this evidence suggests that decentralization increases not only the quantity of participation, but also the quality. In smaller jurisdictions, citizens appear more likely to contact representatives regarding policy-specific concerns and participate directly in public forums". MARSHFIELD, Jonathan L. Models of subnational constitucionalism. **Penn State Law Review**, [s.l.], v. 115, n. 4, 2011. p. 1187. Disponível em: https://www.pennstatelawreview.org/115/4/115%20Penn%20St.%20L.%20Rev.%201151.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

[488] "The implications of this for subnational constitutionalism should be clear: by decentralizing constitutional issues, a federal regime is able to facilitate both a higher quality and quantity of public deliberation regarding those important issues". MARSHFIELD, Jonathan L. models of subnational constitucionalism. **Penn State Law Review**, [s.l.], v. 115, n. 4, 2011. p. 1188. Disponível em: https://www.pennstatelaw review.org/115/4/115%20Penn%20St.% 20L.%20Rev.%201151. pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

[489] MARSHFIELD, Jonathan L. models of subnational constitucionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011. p. 1188. Disponível em: https://www.pennstatelaw review.org/115/4/115%20Penn%20St.% 20L.%20Rev.%201151. pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

[490] FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 172.

particulares de minipúblicos podem antecipar as preocupações centrais das visões em disputa"[491].

Então, a deliberação em esferas menores de poder viabiliza que se anteveja discussões que serão travadas em âmbitos maiores, permitindo que se possa levar em consideração de forma mais profícua argumentos e peculiaridades que passam despercebidos em debates em grandes auditórios. A segunda lição é que, muito embora parte da doutrina tenha reunido esforços para estudar a relação entre esfera pública, deliberação e legitimidade, a experiência dos minipúblicos pode contribuir para estender o debate para além da legitimidade, incluindo a noção de justiça social e *accountability*[492].

Embora o fundamento do autor diga respeito a uma forma de deliberação de políticas públicas, é possível transpor o argumento também para a seara jurisdicional, em especial a discussão sobre o controle de constitucionalidade nas Cortes Locais. Quando se permite que os debates possam ocorrer dentro de um âmbito local – ainda que, em um primeiro momento, conforme reiterado alhures –, se viabiliza três aspectos da deliberação. Eis a ideia de representação adequada, de razoabilidade e de carga informacional dos sujeitos envolvidos.

A representação, segundo o autor, diz respeito ao fato de que espaços menores tendem a incluir de forma mais equânime os sujeitos envolvidos (ou interessados) no debate[493]. Em todo caso, pode ser pensado em termos processuais, através da inclusão de diferentes amigos da corte ou mesmo na oitiva de especialistas que possam contribuir com perspectivas diferentes e, até mesmo, viabilizando que a opinião pública possa conhecer o debate, discutir sobre ele e influenciar na tomada de decisão (tanto prévia quanto posterior).

Não há razões, por exemplo, para que o debate sobre questões culturais de alto relevo para uma determinada comunidade ou região não possa ser levado a cabo, em primeiro lugar,

---

[491] FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 173.

[492] Sobre o tema, explica Miguel Godoy: "Os minipúblicos são importantes porque eles representam, atualmente, os esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Ademais, tendo em vista a enorme pluralidade e diversidade política, econômica, social, cultural etc., fortalecer e aprofundar diversos minipúblicos pode ser mais fácil e eficaz do que modificar e aprimorar um grande público (Fung, 2004: 174)13. Até mesmo para se repensar novos arranjos institucionais que incentivem e promovam uma participação pública, deliberativa, maior e mais efetiva, é útil saber como funciona a deliberação em âmbitos menores, mais restritos e específicos. Essa prática é importante porque ela traz também consigo e inclui em suas discussões e propostas a responsabilidade pública, justiça social, administração efetiva e mobilização popular. Os minipúblicos contribuem, assim, para o projeto democrático, para o revigoramento da esfera pública, modelando o ideal que se quer alcançar e aprimorando a qualidade da participação e da deliberação públicas". GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 121.

[493] FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 176.

entre aqueles que serão diretamente impactados com a decisão. É possível, eventualmente, que a decisão não seja mantida em âmbito federal. No entanto, o ganho democrático já está perfectibilizado, eis que, invariavelmente, as discussões e argumentos levantados chegarão à Corte.

Isso, inclusive, pode ser desenvolvido a partir do conceito de públicos participativos[494], nos quais os "[...] cidadãos organizados podem superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas"[495], dando azo à noção desenvolvida por Jürgen Habermas[496] de renovação social e política em nível público; e de Robert Dahl, ao afirmar que a "[...] democracia local ajuda a perceber como a emergência de uma forte dimensão pública pode ajudar a afastar os abusos de poder que pertencem às sociedades com fortes estratificações hierárquicas"[497].

Diz respeito, também, a um incremento na qualidade deliberativa, na medida em que, segundo Fung, em condições ideais de discussão, os participantes tendem a levar mais a sério as alegações, razões e propostas uns dos outros. Tanto em termos reais quanto, eventualmente, para dissuadir os participantes com posições opostas às suas. Vale dizer, a melhora na qualidade deliberativa em ambientes menores não pressupõe que participantes ou julgadores passem a ter um ambiente deliberativo perfeito ou isento de conflitos. Longe disso. Segundo Archon Fung, inclusive, discussões que ele denomina de "quentes" são aquelas que são sustentáveis ao longo do tempo, nas quais os participantes investem mais energia psíquica e recursos no processo, gerando, como consequência, mais criatividade e argumentos[498].

---

[494] Existem pré-condições socioecômicas e culturais que impactam no grau de assimetria do federalismo, em cada sociedade política em que há a sua adoção. No Brasil, por exemplo, a territorialidade constitui uma pré-condição da assimetria federativa no Brasil, porque permite identificar sociedades com culturas específicas em localidades distintas. A adoção do federalismo, nesse sentido, está intrinsicamente ligada a noção de respeito às peculiaridades locais, bem como o reforço a democracia. É o que conclui Leonam Liziero, ao afirmar: "as motivações de se implantar no Brasil um autêntico federalismo, ou seja, um federalismo descentralizado, se coadunavam com o repúdio ao autoritarismo do governo e da União em si. Para uma redemocratização era necessária uma ´refederalização´ do Estado brasileiro". LIZIERO, Leonam. **Estado Federal no Brasil a descentralização pela assimetria**. Andradina: Meraki, 2021, p. 170.

[495] WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 215.

[496] HABERMAS, Jürgen. The structural transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge. **The MIT Press**, 1989.

[497] WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 215.

[498] FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 181.

Na mesma medida, o incremento democrático no processo passa pelo aumento ou pela disponibilidade de informações envolvidas na questão. A informação acertada é não apenas custosa, mas, em alguns casos, difícil de ser equacionada pelas partes envolvidas. Além disso, o conhecimento adequado sobre o que se propõe e decide também leva a uma maior fiscalização por parte dos cidadãos.

Ao se envolverem na resolução da questão, há um estímulo para que os representantes venham a ser cobrados pela legislação editada, bem como os julgadores, ou mesmo a Corte, para que sejam responsabilizados pela manutenção ou revogação da legislação impugnada. Isso fica ainda mais evidente quando se conhece os impactos da legislação em espaços menores, bem como "[...] a transparência tornada possível pelo monitoramento pode aumentar a legitimidade e a boa-fé. Um minipúblico que não monitora a ação oficial não pode contribuir para a *accountability* pública nestes termos"[499].

[499] FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 183.

SEGUNDA PARTE: OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA COMO CORTES CONSTITUCIONAIS

1 PROCESSO CONSTITUCIONAL ESTADUAL: PREVISÃO NORMATIVA

O sistema de controle de constitucionalidade no Brasil é constituído por dois modelos de fiscalização: difuso, também denominado de incidental ou concreto, e concentrado, o qual também recebe a denominação de controle abstrato ou austríaco[500]. O controle judicial de constitucionalidade surge no Brasil com a Constituição de 1891 na modalidade difusa[501] e, por meio da Emenda Constitucional n.º 16, de 1965 (emenda à Constituição de 1946), passa a vigorar no Brasil também o sistema de controle concentrado[502]. Essa emenda acrescentou ao

---

[500] Anoto que o controle concreto também pode ser concentrado e incidental, no caso da representação interventiva (art. 36, inciso III, da Constituição Federal), em duas modalidades: a ação direta de inconstitucionalidade interventiva para proteção dos princípios constitucionais sensíveis e a ação de executoriedade de lei federal quando há recusa de execução de lei federal constitucional.

[501] Em verdade, fora do texto constitucional, surge antes, com o Decreto n.º 848, de 1890. Há, ainda, quem pontue a existência de controle de constitucionalidade com o Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, que estabeleceu a Constituição "provisória" da República dos Estados Unidos do Brasil. Outros autores, ainda, visualizam uma espécie ou forma de controle de constitucionalidade ainda no período do Império. Segundo Victor Amorim: "Com efeito, a possibilidade de realização do controle 'difuso' de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, em razão da iniciativa de Rui Barbosa, teria sido positivada no Decreto 510, de 22/6/1890, que estabeleceu a Constituição 'provisória' da República dos Estados Unidos do Brasil, e, ainda, no Decreto 848, de 11/10/1890, que organizou a Justiça Federal. De tal dogma deriva a equivocada ideia – talvez por desconhecimento ou, eventualmente, por desinteresse da doutrina nacional acerca da evolução constitucional do Brasil – de que não houve um controle de constitucionalidade no Império (1822-1889), notadamente em razão da existência do Poder Moderador, que, dadas as suas atribuições e prerrogativas, ofuscaria o papel institucional do Poder Judiciário, que não teria condições de interpretar as leis. Ocorre que a crença da doutrina pátria no 'mito fundacional do controle' parece ocultar a existência de um complexo e efetivo sistema de controle de compatibilidade de leis à luz da Constituição do Império (1824), outrora instituído pela Lei 16, de 12/8/1834 (Ato Adicional) e pela Lei 105, de 12/5/1840 (Lei Interpretativa da Reforma Constitucional). O chamado 'Ato Adicional', de 1834, se apresenta como um dos mais profícuos resultados da insurgência, de cariz acentuadamente liberal, à condução político-governamental do imperador Dom Pedro I e que culminou na abdicação ao trono em 1831. Com o propósito de atender às demandas de descentralização do poder e maior autonomia às províncias, o Ato Adicional transformou os conselhos gerais em assembleias provinciais, dotando-as, inclusive, de competência normativa, conforme se observa dos artigos 10 e 11. Desta feita, diante da possibilidade de edição de atos normativos por parte das próprias províncias, fora instituído no Ato Adicional, um 'complexo mecanismo de controle da constitucionalidade das leis provinciais, de modo a preservar as competências constitucionais da Assembleia Geral e a evitar os excessos e abusos legislativos'". AMORIM, Victor. **O controle de constitucionalidade no Império e as origens do Supremo**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-fev-12/victor-amorim-controle-constitucionalidade-origens-stf/. Acesso em: 23 fev. 2024.

[502] "Sistema exclusivamente difuso, que só vigora nos Estados Unidos da América do Norte e na Argentina; II. Sistema exclusivamente concentrado, ora numa Corte Constitucional, como na Europa, e Chile na América Latina (com peculiaridades, porque também o Supremo Tribunal pode conhecer da questão constitucional), ora numa Corte Suprema de Justiça, como é o caso de Honduras, Panamá, ora, enfim, numa Câmara (Sala) da Corte Suprema, como é o caso de Costa Rica e Paraguai; III. Sistema misto, no qual se mesclam o sistema difuso e o sistema concentrado na mesma estrutura de poder judiciário; em alguns a concentração se faz numa Corte ou Tribunal Supremo, como é o caso do Brasil, de El Salvador, do México e da Venezuela, em outros numa Corte Constitucional, como é o caso da Bolívia, Colômbia e Guatemala; IV. Sistema dual ou paralelo, assim considerado quando, num mesmo país, em um mesmo ordenamento jurídico, coexistam o modelo americano e o modelo europeu, mas sem se mesclarem, nem se deformarem, nem se desnaturarem; quer dizer, a Corte Constitucional,

artigo 101, inciso I, da Constituição de 1946 as alíneas "c, f e k", que atribuem ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar a representação de inconstitucionalidade no âmbito federal, bem como o inciso XIII, ao artigo 124, que prevê a competência originária aos Tribunais de Justiça para a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município em conflito com a Constituição do Estado.

Naquela ocasião, a doutrina debatia sobre a possibilidade de controle concentrado de atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual, haja vista a ausência de disciplina sobre a matéria[503]. No silêncio do legislador constituinte, algumas Constituições Estaduais até chegaram a regular o tema, tal como a Constituição do Estado de São Paulo e do Paraná, embora o Supremo Tribunal Federal tenha, na sequência, decidido pela inconstitucionalidade de tais disposições[504], diante da falta de previsão constitucional (federal) específica[505].

Tal situação apenas se modificou quando houve a promulgação da atual Constituição, que disciplinou que incumbiria aos Tribunais de Justiça julgar uma representação de inconstitucionalidade – diga-se, ação – de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em

---

nesse sistema, a que incumbe o controle concentrado, não tem contato com o modelo difuso existente, porque não é órgão de recurso e de revisão dos julgamentos proferidos no controle concreto, incidental e na via de exceção de competência da justiça ordinária. Esse é o sistema que se desenvolve no Peru e no Equador". SILVA, José Afonso da. Controle de constitucionalidade: variações sobre o mesmo tema. **Interesse Público**, [s. l.], v. 5, p. 13-20, maio/jun., 2004. p. 2. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1975554.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

[503] BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. "Art 124 - Os Estados organizarão a sua Justiça, com observância dos arts. 95 a 97 e também dos seguintes princípios: XIII - a lei poderá estabelecer processo, de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil _03/constituicao /constituicao46.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

[504] "O Supremo Tribunal Federal, todavia, apreciando recursos extraordinários interpostos contra as decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, entendeu que o controle de constitucionalidade de leis era matéria de sua exclusiva competência, declarando inconstitucionais as normas estaduais que previam essa hipótese". DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos**, São Paulo: Saraiva, 2005. p. 79.

[505] "No Estado de São Paulo, a discussão sobre a constitucionalidade das normas referidas travou-se na Representação de Inconstitucionalidade n. 261.928, da Comarca de São Paulo, em que era representante a Procuradoria-Geral do Estado e representado o município de São Paulo, em que se arguia a inconstitucionalidade da Lei municipal n. 8.550, de 31 de março de 1977. Referida representação obteve parecer do Procurador-Geral da Justiça, Dr. Gilberto Quintanilha Ribeiro, sustentando que 'ao nível da Justiça estadual, não há jurisdição especificamente preservadora da Constituição Federal, nem direito de ação para algum titular, nem ação direta para um eventual legitimado ativo', entendendo, assim, que a Procuradoria-Geral do Estado era carecedora da ação, que se configuraria como 'demanda constitucionalmente inadmissível'. A Procuradoria-Geral do Estado impugnou as preliminares suscitadas, acostando aos autos pareceres da professora Ada Pellegrini Grinover, bem como dos professores Celso Bastos, José Afonso da Silva e Dalmo de Abreu Dallari, opinando pela viabilidade do controle nos moldes da Constituição paulista. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Sessão Plenária de 9 de agosto de 1978, em acórdão da lavra do Desembargador Xaviere Homrich, por votação unânime, conheceu da representacão, rejeitando a preliminar de incompetência do Tribunal, bem como a preliminar de ilegitimidade ativa da Procuradoria-Geral do Estado". DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos**, São Paulo: Saraiva, 2005. p. 77.

face da Constituição Estadual. Determinou, ainda, que incumbiria ao próprio Estado-membro a sua instituição e regulamentação.

Alguns Estados, considerando a expressa possibilidade de análise de compatibilidade da norma municipal em face da Constituição do Estado, entenderam por bem ampliar o parâmetro de controle de constitucionalidade para incluir, também, a possibilidade de os Tribunais de Justiça realizarem o controle de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal.

Foi o caso de São Paulo (art. 74, inciso XI, CE) e de Minas Gerais (art. 106, inciso I, "h", CE)[506]. Esses Estados, no entanto, acabaram tendo a constitucionalidade desses dispositivos questionada no Supremo Tribunal Federal, que decidiu que inexistiria controle de constitucionalidade de lei municipal frente à Constituição Federal[507].

Ainda nessa esteira, também não houve, na Constituição Federal, qualquer disciplina para o âmbito estadual sobre a declaração de inconstitucionalidade por omissão ou mesmo da declaração de constitucionalidade. A questão que se colocou, em um primeiro momento, foi saber se o silêncio do constituinte também foi proposital nesse ponto ou se teria permitido, pela conjugação de outros elementos no texto, o uso desses instrumentos de fiscalização.

Segundo Clèmerson Merlin Clève, o constituinte teria dotado o Estado-membro de competência para dispor sobre a defesa de sua Constituição, visto que permitiu que os Estados organizassem a sua própria Justiça. Em sua perspectiva, "[...] ao organizar a sua Justiça, pode a Coletividade Estadual dotar o Tribunal de Justiça de competência para julgar e processar ação de inconstitucionalidade por omissão, observado, evidentemente, o princípio da simetria"[508].

O autor ainda lança dois argumentos para a defesa dessa concepção. O primeiro deles é que, se o constituinte estadual pode o mais, que é a declaração de inconstitucionalidade,

---

[506] Sobre esse tema, Clèmerson Clève anota: "[...] na ADin 508-1-DF, proposta pelo Procurador-Geral da República contra os arts. 106, I, h, e 118, § 1.º, da Constituição primeira que regulamentavam a ação direta genérica de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal, foi concedida liminar pelo Rel. Min. Octávio Gallotti. No mesmo sentido, em relação a outros Estados da Federação: ADin 409, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 134:1.066; Recl 337, Rel. Min. Paulo Brossard, RTJ 133:551; e ADin 136, Rel. Min. Octávio Gallotti, RTJ 136:1.062. O STF vem também admitindo a reclamação nesta hipótese, sob fundamento de que a apreciação desta matéria pelo Tribunal Local – julgamento do controle abstrato de lei municipal face à Constituição Federal – 'conquanto não seja adequado falar-se em usurpação de competência desta Corte [...] invade, virtualmente, a competência do STF, como guardião da Constituição'". PET 1.038-PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 30.06.1995, DJU 01.08.1995, seguindo orientação firmada nas Reclamações 374, Rel. Min. Moreira Alves e 337, Rel. Min. Paulo Brossard. Isto porque "[...] nem mesmo o STF dispõe de competência originária para realizar controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Carta Federal". CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 393.

[507] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 508**, Distrito Federal. Rel. Min. Sydney Sanches. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266392. Acesso em: 22 ago. 2023.

[508] CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 394.

retirando do ordenamento jurídico uma norma declarada nula, por qual razão não poderia o menos[509]. Em outras palavras, porque não poderia apenas confirmar a validade de uma norma que, por sinal, sobre ela já incide uma presunção de constitucionalidade ou mesmo constituir em mora o poder "omisso" para que atue no sentido de dar concretude ao texto constitucional.

Aliás, aqui reside o segundo argumento a favor da utilização da declaração de inconstitucionalidade por omissão que é, justamente, não despir os Tribunais de competência para dar uma solução às questões constitucionais nas quais a omissão do legislador "[...] não satisfaz integralmente o dever constitucional de legislar (inconstitucionalidade absoluta parcial) ou feriu o princípio da isonomia em virtude da exclusão de benefício com ele incompatível (omissão relativa ou material)"[510].

Um terceiro argumento levantado pela doutrina dispõe que, tendo a ação declaratória caráter dúplice ou ambivalente, não haveria como impedir o exercício de uma ação que, em realidade, seria a mesma, mas com sinal trocado. Então, se o constituinte permitiu que a Constituição local regulamentasse a criação da ação direta de inconstitucionalidade, sendo ações idênticas, apenas com o "sinal trocado", não haveria óbice algum para a sua instituição em âmbito regional (ainda que sem menção expressa no texto constitucional)[511].

No caso do Paraná, a Constituição Estadual disciplinou especificamente o controle de constitucionalidade por omissão e a declaração de constitucionalidade, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 07/2000, ao determinar que compete privativamente ao Tribunal de Justiça – com exclusão do Tribunal de Alçada anteriormente existente nesse Estado – processar e julgar originariamente as ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição do Estado[512]. Tal entendimento foi, inclusive, sufragado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE n.º 148.283/MA. Nesse recurso extraordinário, sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão, o Supremo Tribunal Federal expressamente admitiu a consagração de ADO em âmbito estadual[513].

---

[509] CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 394.

[510] CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 394.

[511] MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativas pelo órgão judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, [s. l.], v. 1, n. 8, 2000. p. 15.

[512] PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

[513] "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADO DO MARANHÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO DE MEDIDA PARA TORNAR EFETIVA NORMA DA CARTA ESTADUAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DECLINATÓRIO DA

Aliás, a Constituição do Estado do Paraná, em caráter inovador, expressamente determina: "Art. 113. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou ato impugnado. § 1º. Reconhecida a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao poder competente para adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para emiti-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade"[514].

Entretanto, em análise específica ao sistema PROJUDI (a partir do *login* consultor[515]), é possível encontrar até hoje, ou seja, mais de vinte anos após a consagração expressa da ação declaratória na Constituição Estadual, apenas três ações declaratórias de constitucionalidade. Em uma análise detida dessas ações, tem-se que a primeira sequer se constitui como modalidade de controle concentrado de constitucionalidade, mas se trata de simples ação declaratória ao exercício de direito de greve dos policiais civis (0007009-75.2012.8.16.0000)[516].

A segunda ação, essa sim com natureza de efetiva ação de controle de constitucionalidade, visava à confirmação da Lei n.º 19.350/2017, que previa novos valores para as custas e emolumentos e dava outras providências. Essa ação, entretanto, acabou não tendo prosseguimento, pois foi extinta "[...] diante da ilegitimidade *ad causam* do instituto autor, bem como em razão da inépcia da inicial decorrente da ausência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação"[517] (0038435-95.2018.8.16.0000).

COMPETÊNCIA PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 102, I, A; 125, § 2º; E 5º, XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação que a Carta Política do Estado do Maranhão, na conformidade do art. 125, § 2º, da CF, incluiu na competência do Tribunal de Justiça (art. 80, § 1º, I). Recurso extraordinário conhecido e provido". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 148.283, Maranhão**. Recorrente: Ordem dos Advogados do Brasil-Seção do Maranhão. Recorrido: José Antônio Figueiredo de Almeida Silva e outros. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, 08 agosto 2000. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo213.htm#RE%20comtra%20Concess%C3%A3o%20de%20Liminar. Acesso em: 20 ago. 2023.

[514] PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial no. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

[515] Embora o processo de controle de constitucionalidade seja de consulta pública, a consulta foi realizada mediante acesso específico disponibilizado pela Presidência do E. Tribunal de Justiça, na modalidade de "consultor" em segundo grau, mediante a abertura do SEI n. 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade". Entretanto, diante da ausência de um campo próprio para a análise específica do objeto da ADI, ADC e ADO, foi realizada a pesquisa manual em todas as ocorrências indicadas.

[516] Diante do estudo de diversas ações de controle de constitucionalidade concentrado ajuizadas perante o TJPR, acredita-se que, provavelmente, houve um equívoco na denominação da ação e, posteriormente, na classificação perante o sistema PROJUDI, na medida em que não há, na leitura da petição inicial, qualquer pedido específico de controle de constitucionalidade. PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0007009-75.2012.8.16.0000**. Rel. Des. Regina Helena Afonso de Oliveira Portes. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi. Acesso em: 20 ago. 2023.

[517] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0038435-95.2018.8.16.0000**. Rel Des. Carvilio da Silveira Filho. Disponível em:

A terceira ação foi proposta no ano de 2022 e também foi liminarmente indeferida pelo Desembargador Relator, diante da ausência de pressupostos mínimos para o seu conhecimento (art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 263, do RITJPR). Tratava-se de demanda proposta pelo chefe do poder executivo municipal objetivando confirmar a validade da lei que criou o cargo de "agente de apoio educacional" na administração municipal. Alegava que várias decisões das Turmas Recursais do TJPR estavam promovendo um reenquadramento funcional dos servidores públicos municipais, causando prejuízo ao erário e contrariando a obrigatoriedade de concurso público para o provimento em cargo público. Procurava com a ação, além da declaração de constitucionalidade, viabilizar interpretação de maneira a distinguir o cargo criado pela lei com aqueles enquadrados como de "magistério".

O que se percebe, portanto, é a pouquíssima utilização dessa ação, o que permite afirmar que Clèmerson Merlin Clève estava com a razão quando argumentou que "[...] o seu uso iria se revelar de escassa ou de nenhuma utilidade[518]". Já em relação às ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, embora não haja classificação específica no sistema PROJUDI[519], é possível encontrar várias ações dessa natureza ajuizadas com o intuito de colmatar a ausência de norma ou mesmo a tutela de um grupo em detrimento de outro[520].

Em relação à arguição de descumprimento de preceito fundamental, embora não haja vedação expressa sobre a sua criação em âmbito estadual, não houve regulamentação no texto da maioria das Constituições Estaduais[521]. Atualmente, diante do fato de não possuir nem

---

https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=6d25590ae2e4278f76ae9afdb1579b7d6572920e318f8edf13e1ed20a97ad526fbe39ab862b12216. Acesso em: 15 set. 2023. Muito embora o processo seja de consulta pública, o acesso foi realizado mediante consulta disponibilizada pela Presidência do E. Tribunal de Justiça, na modalidade de "consultor" em segundo grau, mediante a abertura do SEI n. 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade", o qual possui campo específico dentro do sistema PROJUDI.

[518] CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 396.

[519] Embora o processo de controle de constitucionalidade seja de consulta pública, a consulta foi realizada mediante acesso específico disponibilizado pela Presidência do E. Tribunal de Justiça, na modalidade de "consultor" em segundo grau, mediante a abertura do SEI n. 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade". Entretanto, diante da ausência de um campo próprio para a análise específica dos casos "por omissão", a consulta foi realizada mediante acesso a todas as informações encontradas, de forma manual, ingressando no texto das decisões (349 processos) para diferenciar o que era ação direta de inconstitucionalidade por ação e o que era por omissão.

[520] Nesse sentido as seguintes ações diretas de inconstitucionalidade por omissão: 0009912-73.2018.8.16.0000, 0001386-78.2022.8.16.0000 e 0074913-34.2020.8.16.0000.

[521] "A Constituição Federal não previu a arguição no âmbito dos Estados-Membros como fez com a ação direta de inconstitucionalidade (art. 125, §2º), mas, a exemplo do que se passa com a ação direta de constitucionalidade, pode ser instituída pelo constituinte estadual, com base no princípio da simetria com o modelo federal [...]. Sua importância, todavia, será limitada, por pelo menos duas razões: (i) os preceitos fundamentais haverão de ser os que decorrem da Constituição Federal; (ii) os atos municipais e os estaduais já são passíveis de ADPF federal. Portanto, a arguição em âmbito estadual não terá nem paradigma nem objeto próprio. Ignorada pela maioria dos Estados, foi instituída em alguns deles, como Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Alagoas". BARROSO,

paradigma nem objeto próprio, a sua utilidade tem se revelado de diminuta utilidade. Inclusive o Tribunal de Justiça de São Paulo, em recente decisão sobre o tema, julgou extinta, sem resolução de mérito, uma ação de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo município de São Caetano do Sul por entender que somente seria viável a admissão de tal arguição se houvesse expressa previsão na Constituição Paulista[522].

Por fim, importante é pontuar que a doutrina nacional entende possível a criação de instrumentos processuais para a defesa da Constituição Estadual que não tenham correspondência na Constituição Federal[523]. Segundo Ruy Espíndola, nada impede a criação de novos mecanismos ou mesmo uma nova configuração daqueles já previstos no âmbito federal. Segundo o autor, "[...] por exemplo, no primeiro caso, poderiam os Estados-Membros adotarem ação direta de legalidade para tutelar a conformidade das leis estaduais e municipais em face do princípio da legalidade, a exemplo do que existe no direito constitucional português"[524], ou mesmo, adotar, no rito da ação direta de inconstitucionalidade, a legitimação universal, criando uma espécie de ação direta de inconstitucionalidade[525].

2 CORTE CONSTITUCIONAL ESTADUAL

2.1 ÓRGÃO COMPETENTE PARA O JULGAMENTO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Embora não caiba, nesse momento, discorrer sobre as razões pelas quais o sistema brasileiro adotou diferentes modalidades ou formas de controle de constitucionalidade, é certo que a adoção de um sistema ou outro acaba tendo consequências no órgão que terá competência para o julgamento das medidas de fiscalização de constitucionalidade[526]. Nessa linha, admite-

---

Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 220-221.

[522] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Autos n. 2004457-12.2021.8.26.0000. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/adpf-sao-paulo.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

[523] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 185-187; TAVARES, André Ramos. **Tratado da arguição de descumprimento de preceito fundamental.** São Paulo: Saraiva, 2001, p. 249-252.

[524] ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição Constitucional Estadual: Notas para Compreender sua Problemática no âmbito da Federação Brasileira. **Revista de Direito Público**, n.3, jan./fev./mar., Estudos, Conferências e Notas, 2009, p. 99-149, p. 121.

[525] Por ora, entretanto, em análise ao regimento interno dos cinco maiores Tribunais de Justiça, tal possibilidade ainda não passou de uma possibilidade doutrinária.

[526] "O modelo judicial é a forma clássica e bem-sucedida de controle de constitucionalidade. A configuração de um controle de constitucionalidade não judicial tem relação com a desconfiança no Judiciário, visto como poder que deveria se manter rigorosamente afastado dos assuntos do Parlamento e que, por isso mesmo, não deveria

se, no Brasil, que o controle de constitucionalidade possa ser judicial e político, prévio e posterior e, dentro da modalidade judicial, difuso ou concentrado.

Dessa forma, a análise de compatibilidade pode ser realizada, antes da edição da lei, por exemplo, pela Comissão de Constituição e Justiça, pelo veto do chefe do executivo ou mesmo pelo próprio Poder Judiciário nas hipóteses de mandado de segurança impetrado por parlamentar. De forma repressiva, poderá ser realizado por todo e qualquer juiz na modalidade difusa, ou mediante ação direta, nos Tribunais de Justiça ou mesmo no Supremo Tribunal Federal[527].

Isso faz com que, na prática, o controle de constitucionalidade possa ser exercido tanto pelo Judiciário, quanto pelo Legislativo (Comissão de Constituição e Justiça, por exemplo) e pelo Executivo (veto, por exemplo), a depender da forma e do momento de realização do controle de constitucionalidade.

Em relação ao controle concentrado, entretanto, a Constituição de 1988 atribuiu aos Tribunais de Justiça, com exclusão de qualquer outro órgão judicial, a competência para realizar o controle de constitucionalidade concentrado de lei ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual, assim como previu ao Supremo Tribunal Federal, a competência para a realização do controle concentrado de constitucionalidade sobre leis ou atos normativos estaduais e federais frente à Constituição Federal. No âmbito difuso, determinou que tal competência somente seria realizada no Tribunal pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial, nos termos do artigo 97 da Constituição (*full bench*)[528].

---

aferir a legitimidade das leis [...]. O afastamento do Judiciário do controle de constitucionalidade, inspirado nas razões revolucionárias, foi afirmado nas Constituições francesas [...]. Atualmente, diante da evolução da maneira de decidir do Conselho Constitucional e da recente introdução do controle repressivo da constitucionalidade, a evidenciar a preocupação com a tutela dos direitos fundamentais, há sensível aproximação entre o modo de controle de constitucionalidade francês e aquele realizado nos sistemas em que a questão de constitucionalidade, suscitada perante o juiz de primeiro grau de jurisdição, permite a suspensão do processo e o envio da arguição para definição do Tribunal Constitucional". SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 990-996.

[527] Há certa discussão na doutrina sobre a possibilidade de controle político posterior à edição da lei ou do ato normativo. Segundo o Supremo Tribunal Federal: "[...] o controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do poder judiciário. Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade, podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC-ADI 221-0**/DF. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=34 6262. Acesso em: 20 set. 2023.

[528] Há previsão expressa na Constituição Estadual, a qual determina, em seu art. 112: "[...] somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público". PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial no. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

Da mesma forma, a lei que regulamenta a ação direta de inconstitucionalidade, bem como a ação declaratória e a arguição de descumprimento de preceito fundamental também determinam o voto da maioria absoluta dos membros do Tribunal para que haja a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade[529]. No caso do Supremo Tribunal Federal, são necessários ao menos seis ministros para o julgamento da ação[530] em um ou outro sentido e, dos Tribunais de Justiça, a depender do número de desembargadores que componham o pleno ou o órgão especial. Em ambos os casos, é preciso respeitar a regra da maioria absoluta para a declaração de inconstitucionalidade[531].

Nesses termos, foi determinado que no âmbito dos Tribunais de Justiça o controle de constitucionalidade deve ser feito a partir de um quórum específico e de forma clara. Isso significa que o eventual afastamento da lei ou do ato normativo[532], ainda que sem declaração expressa, não poderá ser realizado pelo Tribunal[533], por qualquer das modalidades de controle

---

[529] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1244.

[530] A regulamentação ocorre por meio da lei n. 9.868/99 e da lei 9.882/99. Ambas as leis exigem o quórum de instalação da sessão de, ao menos, oito ministros e o julgamento por maioria absoluta, ou seja, de seis ministros. 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 União**, Brasília, DF, p.1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 22 dez. 2023. BRASIL. Lei nº 9.882, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1° do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p.2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=L9882&text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 22 dez. 2023.

[531] O artigo 97, da Constituição exige a claúsula de reserva de plenário somente para declaração de inconstitucionalidade, eis que a exigência de maioria absoluta para a declaração de constitucionalidade decorre do art. 23, da Lei n°. 9868/99, para o caso da ação declaratória de inconstitucionalidade e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

[532] Já entendeu o Supremo Tribunal Federal, inclusive diante da redação do atual Código de Processo Civil que "[...] a jurisprudência pacífica desta Corte, agora reafirmada em sede de repercussão geral, entende que é desnecessária a submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do STF ou em súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da CF e 481, parágrafo único, do CPC". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 914.045**, Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP=TP&docID=9816024. Acesso em: 12 ago. 2023.

[533] Obviamente a cláusula de reserva de plenário não se aplica ao juiz singular, bem como as turmas recursais, eis que não são, pelo atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, consideradas como Tribunais. Logo, a elas não se aplica a cláusula de reserva de plenário. Cf. **RE AgR n. 453.744**: "A regra da chamada reserva de plenário para a declaração de inconstitucionalidade (art. 97 da CF) não se aplica às turmas recursais do Juizado Especial [...]". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Cezar Peluso. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385880. Acesso em: 22 ago. 2023.

de constitucionalidade, sem o respeito à chamada "cláusula de reserva de plenário"[534]. É o que determina, inclusive, a súmula vinculante n.º 10 e o novo projeto de processo constitucional[535].

Assim, somente pela maioria absoluta do órgão especial ou do pleno poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, salvo nas hipóteses em que já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, nos termos do art. 949, § único, do Código de Processo Civil. Essas são, na compreensão da doutrina majoritária, as únicas hipóteses de exceção à aplicação da cláusula prevista no art. 97 da Constituição.

Muito embora não haja grande controvérsia sobre o tema, uma questão ainda chama a atenção. Conforme pontuado, a "não aplicação" de uma lei ou ato normativo por sua incompatibilidade com a Constituição não pode ser realizada por câmaras ou turmas, salvo nas hipóteses em que o pleno ou órgão especial já tenha decidido o tema, ou caso a questão já tenha sido julgada pelo Supremo Tribunal Federal. É, inclusive, o que dispõe a Súmula Vinculante n.º 10, já indicada, segundo a qual "[...] viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte"[536].

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou, por duas ocasiões, contrariando esse entendimento[537]. No primeiro caso, sob a relatoria da Ministra Ellen Gracie, expressamente afirmou que "[...] o STF exerce, por excelência, o controle difuso de constitucionalidade quando do julgamento do recurso extraordinário, tendo os seus colegiados fracionários competência regimental para fazê-lo sem ofensa ao art. 97 da Constituição Federal"[538], bem como no julgamento do HC 105779/SP, no qual a segunda turma do STF

---

[534] É, inclusive, o teor da súmula vinculante n. 10, do Supremo Tribunal Federal, ao dispor: "[...] viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte".

[535] "Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público". BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

[536] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante n. 10**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1216. Acesso em: 12 ago. 2023.

[537] O entendimento indicado não é frequente, mas pontual, em especial em relação a alguns ministros. Em análise ao regimento interno do Supremo Tribunal Federal, também não há dúvidas de que não cabe às turmas, mas apenas ao plenário a decisão de inconstitucionalidade (art. 6º, inciso II c/c art. 11, do RISTF). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno**. Brasília: STF, Secretaria de altos estudos, pesquisas e gestão da informação, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/ RISTF.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

[538] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 361.829 ED**, Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=5235. Acesso em: 12 ago. 2023.

afastou a aplicação de dispositivo da lei de crimes hediondos sem remeter a questão ao plenário[539].

Sobre esse ponto, condizente com o trabalho desenvolvido até o presente momento, a posição da Corte parece se revelar inadequada ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e, em especial, à regra de maioria absoluta prevista na Constituição. Não há, salvo melhor juízo, qualquer ressalva no sistema constitucional prevendo a competência dos órgãos fracionados da Corte para exercer o controle de constitucionalidade – tanto difuso quanto concentrado.

A redação da regra do art. 97 da Constituição Federal é clara ao exigir o julgamento pela maioria absoluta. Logo, não cabe a qualquer um dos ministros de forma isolada o poder decisório sobre a declaração de inconstitucionalidade, mas apenas ao Supremo, enquanto órgão colegiado, e desde que respeitado o quórum de instalação e julgamento.

Portanto, salvo no período de recesso, no qual eventual medida cautelar em ADI pode ser concedida (art. 10, caput, Lei n. 9.868/99 c/c art/ 13, VIII, RISTF), em todas as demais situações a competência será do plenário do tribunal, enquanto instância colegiada. Não cabe, portanto, ao ministro ou a qualquer uma das turmas proferir decisão em ação direta de constitucionalidade em desrespeito à cláusula da reserva de plenário[540] [541].

Em relação ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, não foi possível constatar qualquer discussão sobre o tema. As câmaras, ao decidirem sobre algum tema que envolva a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida a arguição, remetem a questão ao órgão especial do Tribunal. Na hipótese de controle concentrado de constitucionalidade, a questão será ajuizada diretamente perante o Órgão Especial da Corte, nos termos do art. 101, inciso VII, alínea "f", da Constituição do Estado do Paraná[542].

No entanto, a mesma ressalva realizada quando das decisões monocráticas no Supremo, em sede de controle de constitucionalidade, pode ser transplantada para o processo de controle de constitucionalidade estadual, eis que, também em âmbito estadual, subsiste a mesma questão. Em outras palavras, falece competência para o afastamento cautelar de uma lei

---

[539] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 105779/SP**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3965447. Acesso em: 12 ago. 2023.

[540] GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito Práxis**. [s. l.], v. 12, n. 2, 2021. p. 1044.

[541] Atente-se para o fato de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui regra diversa sobre o tema, na medida em que, por força do art. 5°, §1°, da Lei n° 9.882/99, o Relator pode monocraticamente conceder a medida cautelar, mesmo não sendo período de recesso, e declarar a inconstitucionalidade em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave.

[542] PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial no. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

ou ato normativo pelo desembargador, diante do claro *iter* procedimental previsto pelo texto Constitucional[543].

2.1.1 Composição da Corte para o julgamento do controle concentrado de constitucionalidade

A composição do Supremo Tribunal Federal é alvo de intensas críticas pela doutrina e pela comunidade em geral[544]. Uma das indicações é que o modelo de escolha de seus membros adotado pelo Brasil – o qual se assemelha, com algumas alterações pontuais, ao utilizado pela Suprema Corte Norte-americana – é eminentemente político[545].

Embora o tema não esteja circunscrito ao âmbito da presente pesquisa, é importante esclarecer que, no campo regional, a sua composição é formada por juízes de direito, oriundos da magistratura estadual, a partir dos critérios antiguidade e merecimento, bem como por membros advindos da carreira do Ministério Público e da Advocacia, provenientes do quinto constitucional.

Em que pese os autores disponham que, diante da forma de escolha dos membros que compõem a Corte Estadual, a sua composição, em grande parte, estaria destituída de caráter político – em contraposição àquela realizada para o Supremo Tribunal Federal –, tal posição não é necessariamente verdadeira. Ao se analisar o regimento interno dos cinco maiores Tribunais de Justiça do país, nota-se que a atribuição para a realização do controle de constitucionalidade concentrado é imputada ao órgão especial desses respectivos tribunais. O órgão especial, por sua vez, é formado, em parte, por membros eleitos pelos pares[546] e não por

---

[543] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/15998/regimento-interno-07-02-2023-interativo.pdf/8469544d-df2b-750a-3e9e-42c32ae6068d?version=1.0. Acesso em: 12 ago. 2023; MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Acesso em: 12 ago. 2023; PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 12 ago. 2023; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno**. Disponível em: http://www1.*tjrs*.jus.br/site/le gislacao/administrativa. Acesso em: 12 ago. 2023.

[544] PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Supremo Tribunal Federal**: composição e indicação de seus ministros. São Paulo: Método, 2012.

[545] FAZANARO, Renato Vaquelli. O modelo brasileiro de composição do Supremo Tribunal Federal: uma análise contemporânea. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [s. l.], v. 22, n. 89. São Paulo, out./dez., 2014. p. 239.

[546] No caso do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná: "Art. 24. A eleição para os cargos de Presidente, 1º Vice-Presidente, Corregedor-Geral da Justiça, 2º Vice-Presidente, Corregedor, Ouvidor-Geral e Ouvidor, bem como para os doze integrantes da metade eleita do Órgão Especial e para os quatro membros eleitos do Conselho da Magistratura, nessa ordem, realizar-se-á em sessão virtual do Tribunal Pleno, especialmente convocada para tal fim, das 8 às 13 horas e, em segundo escrutínio, se houver necessidade, das 14 às 19 horas, na segunda segunda-feira do mês de novembro antecedente ao término dos mandatos, ou no primeiro dia útil seguinte se não houver

simples designações da Presidência pelo critério de antiguidade ou por todos os desembargadores que compõem os seus quadros.

Sendo assim, pode-se afirmar que esses tribunais também possuem, não na mesma intensidade, algum grau de politicidade na sua composição. Portanto, em que pese a composição seja formada em parte por antiguidade, dentro da própria carreira judicial, e apenas uma outra parte oriunda de membros eleitos, não é possível afirmar que haja a mesma influência política que na Suprema Corte, até mesmo porque a atuação da Corte Estadual apenas recentemente vem recebendo um maior controle popular e midiático, embora ainda não na mesma proporção daquele conferido ao Supremo, no qual, em casos pontuais, recebe uma superexposição dos votos, ou mesmo a divulgação prévia de temas que estão na pauta a ponto de permitir, por exemplo, uma extensa mobilização popular ou de outras instituições.

Por outro lado, também não é possível cerrar os olhos para o fato de que a participação no órgão especial normalmente é acompanhada ou composta por membros que, em alguma medida, já participam da estrutura administrativa do Tribunal ou possuem algum grau de ingerência no processo de tomada de decisão[547]. Portanto, a sua composição tem um viés político, assim como a divulgação dos julgamentos por meio de sistemas eletrônicos e canais abertos ao público, viabilizam, cada vez mais, a participação e ingerência no processo decisional das Cortes Estaduais.

3 SUJEITOS LEGITIMADOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE CONCENTRADO[548]

---

expediente". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Código de Normas**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri?p_p_id=101_INSTANCE_sB4jWIQ0S1qA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&a_ page_anchor=87840214. Acesso em: 12 ago. 2023.

[547] Essa afirmação é feita com base na análise dos membros que compuseram o órgão especial e os cargos de estrutura ou cúpula do Tribunal nas últimas três gestões do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A comparação é possível de ser realizada pela consulta ao próprio site do Tribunal, eis que as informações são públicas e divulgadas por meio de acesso livre. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/ cupula-diretiva. Acesso em: 12 ago. 2023.

[548] Para além dos legitimados ativos, é importante lembrar: "[...] não custa enfatizar, neste ponto, que devem necessariamente compor o processo de controle concentrado de constitucionalidade todos os órgãos e entes públicos, que, de modo direto, intervieram e co-participaram na elaboração do ato estatal questionado. Isso significa, portanto – independentemente da discussão em torno do conteúdo normativo de uma simples cláusula contratual –, que a instauração do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade referente a tal cláusula exigiria, como pressuposto de válida constituição da relação processual, o ingresso, na causa, da própria União Federal, pois foi ela um dos co-partícipes de que emanou o ato que o Governador do Estado de Minas Gerais, agora, está impugnando em sede de ação direta [...]". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet. 1.654**. Mil. Rel. Celso de Mello. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ processos/detalhe.asp?incidente=1747497. Acesso em: 12 ago. 2023.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A Constituição de 1967 atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente a representação do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. No entanto, em momento algum disciplinou a representação de inconstitucionalidade criada aos Estados-membros por ocasião da emenda constitucional n. 01/1969.

Aliás, a referida emenda determinou, de maneira inédita, que o Tribunal de Justiça do Estado desse provimento à representação formulada pelo chefe do ministério público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual (art. 15, §3°, "d"), bem como permitiu ao chefe do executivo a suspensão do ato porventura impugnado, caso a medida bastasse para permitir o restabelecimento da normalidade[549].

Entretanto, especialmente em relação aos legitimados ativos, nada regulamentou ou expressamente indicou. Na verdade, apenas acenou com a possibilidade de criação da chamada representação interventiva. Em que pese fosse apenas uma sinalização, a doutrina passou a questionar se apenas o chefe do Ministério Público local teria autorização constitucional para ajuizar a medida ou se tal incumbência seria do Procurador-Geral do Estado.

Embora parcela considerável da doutrina defendesse a possibilidade de discricionariedade do constituinte estadual[550], foi por ocasião das sucessivas demandas encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal que a questão foi recebendo os contornos interpretativos. Inicialmente, por ocasião da interposição do Recurso Extraordinário n.° 92.169, pretendeu-se analisar a ilegitimidade do Procurador-Geral do Estado para a propositura da ação direta, ao argumento que, embora submetido ao controle do chefe do executivo estadual, o que reforçaria o caráter político da medida, apenas o chefe do Ministério Público, por semelhança à Constituição Federal, teria essa competência ativa.

Nada obstante o intento, tal medida não teve uma decisão de mérito. Isso porque a Corte acabou decidindo pela impossibilidade jurídica do pedido, entendendo à época pela

---

[549] BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n/ 01/1969. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

[550] MENDES, Gilmar Ferreira. O Controle Abstrato de Constitucionalidade do Direito Estadual e do Direito Municipal. **Direito Público**, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 52-112, 2010. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/ direitopublico/article/view/1373. Acesso em: 30 ago. 2023; SANTOS, Paulo Alves. Controle de constitucionalidade estadual: o caso do tribunal de justiça do distrito federal e dos territórios. **Revista de Doutrina e Jurisprudência – TJDF: RDJ**, Brasília, v. 108, n. 1, jul./dez, 2016. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/110663/controle_constitucionalidade_estadual_santos.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

ausência de autorização da Constituição Federal para a criação de ação direta para análise de compatibilidade entre leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal[551].

A questão apenas foi colocada em apreciação quando do julgamento da Constituição do Acre que, em semelhança à Constituição do Estado de São Paulo (RE 92.169), disciplinava em seu artigo 52 sobre a legitimidade ativa para a propositura da ação direta. Embora o desenvolvimento do argumento tenha sido iniciado com esse recurso, foi somente com o julgamento da reclamação 1.405, de relatoria do Min. Moreira Alves, que a Corte expressamente se posicionou sobre o tema.

Assim decidiu o Ministro Relator: "[...] a representação de inconstitucionalidade da lei ou de ato normativo em tese, segundo o sistema constitucional federal (art. 119, I, l), tem como titular exclusivo o Procurador-Geral da República que, por se tratar de processo objetivo, em que não há representação da União como parte, age como Chefe do Ministério Público Federal, *sponte* sua ou por suscitação de terceiro, sem, no entanto, estar vinculado à determinação de quem quer que seja, inclusive do Presidente da República ou do Governador de Estado"[552].

Nesse julgamento estabeleceu-se, para além da disciplina da legitimidade ativa, duas balizas[553]. A primeira delas é que, mesmo os Estados-membros sendo detentores do poder constituinte decorrente, isto é, do poder de se auto-organizarem por meio de uma Constituição, a eles era vedada a competência para declarar, em controle de constitucionalidade abstrato, a incompatibilidade de leis ou atos normativos locais em face da Constituição Estadual ou mesmo federal. Isso fez com que os Tribunais de Justiça na época, diante da ausência de previsão expressa, não pudessem realizar controle de constitucionalidade concentrado, mesmo tendo como parâmetro o próprio texto da Constituição local. A eles não era permitida – segundo o entendimento do Supremo da época – a criação de mecanismos de defesa da Constituição local.

---

[551] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 92.169**, Rel. Min. Cunha Peixoto, RTJ 103: 1104-5. No RE 93.088, por sua vez, dispôs o Min. Soares Muñoz: "[...] efetivamente, declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, que atribuem ao Tribunal de Justiça competência para julgar a ação direta não-interventiva de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Carta Magna da República, por não existir essa ação no ordenamento jurídico brasileiro, despiciendo é decidir acerca da disputa entre o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Justiça sobre qual deles teria legitimidade ativa para a propositura da pretensa ação".

[552] Ficou assentado, no julgamento do recurso extraordinário nº 174.184, que: "[...] o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e o Presidente (Ministro Marco Aurélio), conheceu do recurso extraordinário e o proveu para declarar a inconstitucionalidade do artigo 25 e parágrafo único da Lei Complementar nº 467, de 02 de julho de 1986, do Estado de São Paulo. Impedido o Senhor Ministro Sydney Sanches. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Velloso". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 174.184**. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=220822. Acesso em: 05 mar. 2023.

[553] Balizas que permitirão com que o intérprete do sistema de controle de constitucionalidade compreenda, por exemplo, por qual razão ainda não há no Brasil um estudo profundo sobre o sistema de controle de constitucionalidade estadual ou mesmo porque há uma tradição no movimento de concentração normativa na União.

O segundo limite é que o procedimento a ser adotado, caso se aceitasse a regulamentação de novos procedimentos no âmbito estadual ou mesmo em relação à eventual ação interventiva, deveria ser necessariamente respeitando o modelo Federal. Nesses termos, na ausência de norma expressa indicativa do procedimento a ser seguido – inclusive no tocante à disciplina da legitimidade ativa –, deveria ser obedecido, por simetria, o modelo federal.

3.2 IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO A UM ÚNICO ÓRGÃO

Esse modelo de legitimação apenas foi alterado com a entrada em vigor da Constituição de 1988. Nesse modelo, o texto constitucional indicou de forma pontual (art. 103, CRFB)[554] quem são os legitimados ativos para a propositura da ação direta perante o Supremo Tribunal Federal[555] e, em relação ao âmbito estadual, apenas consignou a impossibilidade de atribuição dessa legitimação a um único órgão (art. 125, §2º).

Isso se deve, em grande parte, às críticas que eram feitas, no âmbito federal, em relação ao monopólio do chefe do executivo federal para a instauração dos processos de controle de constitucionalidade concentrado e a necessidade de ampliação, no período pós-ditadura, de instrumentos ou mecanismos de participação do poder[556]. Com isso, atualmente, por expressa

---

[554] Sobre o rol taxativo de legitimados do art. 103: "[...] ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa *ad causam*. CF/1988, art. 103. Rol taxativo. Entidade de classe. Representação institucional de mera fração de determinada categoria funcional. Descaracterização da autora como entidade de classe. Ação direta não conhecida. [...] A Constituição da República, ao disciplinar o tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada do STF, ampliou, significativamente, o rol – sempre taxativo – dos que dispõem da titularidade de agir em sede de controle normativo abstrato. Não se qualificam como entidades de classe, para fins de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, aquelas que são constituídas por mera fração de determinada categoria funcional. Precedentes". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.875 AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20-6-2001, DJE de 12-12-2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?inciden te=1725630. Acesso em: 07 set. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.473 AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20-6-2012, DJE de 1º-8-2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=3968882. Acesso em: 07 set. 2023.

[555] Sobre o tema, diante da natureza objetiva dos processos de controle de constitucionalidade, a doutrina costuma afirmar que não existem partes propriamente ditas. Nesse sentido: "A ausência de partes é a principal característica do processo objetivo. E nela que se fundamentam muitas das características do processo objetivo. Assim, por exemplo, o instituto processual da suspeição do julgador não é aplicável, pois a inexistência de partes impede que o magistrado seja acusado de proximidade ou de inimizade com um dos interessados, de maneira que possa comprometer sua imparcialidade. A impossibilidade de desistência se explica pelo fato de que o legitimado não é verdadeiro autor da ação, não podendo dispor dela. A ausência de partes explica também por que a Corte Constitucional não se vincula à causa de pedir nem deixa a cargo dos participantes o oferecimento de razões para decidir ('busca da verdade')". DIMOULIS, Dimitri. **Curso de processo constitucional**: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 249.

[556] "Descabe confundir a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade com a capacidade postulatória. Quanto ao governador do Estado, cuja assinatura é dispensável na inicial, tem-na o procurador-geral do Estado". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.906**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, DJE de 29-6-2011; "A representação processual do governador do Estado no processo objetivo se faz por meio de credenciamento de advogado, descabendo colar a pessoalidade considerado aquele que, à época, era o chefe do Poder Executivo. Representação processual. Processo objetivo. Governador do Estado. Atua o legitimado para ação direta de inconstitucionalidade quer mediante advogado especialmente credenciado, quer via procurador do

previsão constitucional será, no mínimo, mais de um legitimado para propor ação direta de inconstitucionalidade e não há a obrigatoriedade – ao menos não há menção no texto – de observância simétrica ao modelo federal[557]. Isso faz com que os Estados-membros, novamente por força do poder constituinte decorrente, ao menos em tese, possam escolher quem serão os legitimados ativos[558]. Há, entretanto, algumas limitações construídas pela doutrina e pela jurisprudência pátria.

A primeira delas diz respeito a saber se seria possível a atribuição da legitimidade ativa a qualquer órgão ou pessoa no âmbito estadual, na medida em que o texto constitucional utilizou expressamente o termo "órgão"[559] e não entidade ou mesmo pessoa. Grande parte da doutrina

---

Estado, sendo dispensável, neste último caso, a juntada de instrumento de mandato". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.728 ED**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19-10-2006, DJE de 5-10-2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ processos/detalhe.asp?incidente=2054332. Acesso em: 07 set. 2023.

[557] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 237/2021, QUE INSTITUI AS MICRORREGIÕES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA AFASTADA. ROL DE LEGITIMADOS ATIVOS PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE NÃO PRECISA GUARDAR SIMETRIA COM O DO ARTIGO 103 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DOS PARÂMETROS DE CONTROLE RECHAÇADA. A eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência não caracteriza ofensa reflexa à constituição. Mérito. Pedido principal de reconhecimento da inconstitucionalidade da íntegra da lei. Improcedência. Compulsoriedade da participação dos municípios nas microrregiões que não viola a autonomia municipal e a separação dos poderes. Precedentes do STF. Pedido subsidiário de reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos específicos da lei. Arranjo das microrregiões decorrente de opção política legítima. Possibilidade de o colegiado microrregional fixar hipóteses em que não será autorizada a prestação do serviço isoladamente pelo município. Forma de distribuição dos votos no colegiado microrregional que não configura concentração do poder decisório nas mãos do estado, considerando-se o entendimento do STF. Efetiva observância dos pressupostos formais para formação da figura interfederativa. Normas definidoras da agência reguladora de caráter meramente transitório e que não suprimem a autonomia dos municípios. Inconstitucionalidade constatada apenas quanto ao inciso i do §5º do artigo 9º. Vedação legal da concessão de autorização para prestação isolada dos serviços pelo município, na hipótese de previsão de ônus pela outorga do direito. Inconstitucionalidade formal. Violação ao artigo 22, inciso xxvii, da CF contraste com a norma geral nacional (lei federal nº 8987/1995, art. 15). Inconstitucionalidades materiais. Violação à autonomia municipal art. 15 da CE. Inobservância ao devido processo legal substantivo (art. 1º da ce c/c art. 5º, inc. liv, da cf). Recusa legal à receita pública e violação a princípios que regem a administração pública, notadamente, a razoabilidade e a eficiência (art. 27, caput, da ce). Parcial procedência da demanda. PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. **0053958-45.2021.8.16.0000**. Rel. Des. Ana Lucia Lourenço - J. 05.06.2023.

[558] Importante é registrar que a legitimação ativa não se confunde com a capacidade postulatória, regra do processo civil aplicável também aos processos objetivos. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal: "O governador do Estado e as demais autoridades e entidades referidas no art. 103, I a VII, da CF, além de ativamente legitimados à instauração do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos, federais e estaduais, mediante ajuizamento da ação direta perante o STF, possuem capacidade processual plena e dispõem, *ex vi* da própria norma constitucional, de capacidade postulatória. Podem, em consequência, enquanto ostentarem aquela condição, praticar, no processo de ação direta de inconstitucionalidade, quaisquer atos ordinariamente privativos de advogado". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 127 MC-QO**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20-11-1989, DJE de 4-12-1992. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente =1492047. Acesso em: 07 set. 2023.

[559] Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "[...] os órgãos são unidades abstratas de competências". MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre os Agentes Públicos: notes about public agents. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura.** São Paulo: Thomson Reuters, v. 6, n. 20, p. 461-494, 2022. Já para Helly Lopes Meireles, "Os órgãos Públicos são desconcentrações de competências inerentes à função administrativa do Estado. Centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio

tem afirmado, sobre esse ponto, que a Constituição utilizou o termo "órgão" de forma atécnica, uma vez que, seguindo o modelo federal, não faria sentido atribuir legitimidade apenas aos órgãos e não às associações, às federações sindicais etc.[560]

Ainda que não houvesse interpretação nesse sentido, seria da própria lógica da Constituição, ao expressamente proibir a legitimidade a um único órgão, a intenção de atribuir a um número maior de entidades e pessoas a capacidade de dar início ao processo de controle de constitucionalidade. A ampliação do debate, a pluralidade de agentes e a construção de uma forma de fiscalização mais democrática parece intrínseca à própria essência do novo (à época) texto constitucional.

Aliás, mesmo que não fosse essa a melhor ou mais desejável interpretação na ocasião, a atual jurisprudência do Supremo parece caminhar nesse sentido – o que, obviamente, tem impacto na jurisdição estadual. É o caso, por exemplo, da compreensão que se adotava em relação às entidades de classe de âmbito nacional. Essas eram caracterizadas, comumente, como aquelas que possuíam o mesmo objetivo institucional de defesa de interesses de uma determinada classe.

Segundo o entendimento inicial do Supremo, seriam as que estivessem ligadas pelo desempenho de uma mesma atividade econômica e profissional. Exigia-se, ainda, em termos processuais, que houvesse homogeneidade entre os membros integrantes da entidade, representatividade da categoria em sua totalidade e a comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove Estados-membros[561].

---

de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem". MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 293.

[560] Ao contrário do que entende a doutrina administrativista sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 261677 assim se manifestou: "[...] está me parecendo muito forçado interpretar a palavra órgão, a único órgão, no §2º do art. 25, se fosse um órgão necessariamente representativo de um Poder, ou de uma pessoa jurídica [...]. Dizer que o deputado estadual é uma mera pessoa física é um certo exagero, ele é um órgão parcial do Poder Legislativo". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 261677**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID= 258860. Acesso em: 12 set. 2023.

[561] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3617**. Rel. Min. Cezar Peluso. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624811. Acesso em: 20 ago. 2023. Conferir, ainda, ADI 4384: "1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, a legitimidade deve observar três condicionantes procedimentais: a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove Estados-Membros ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996; e c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). Por sua vez, a legitimidade de confederação sindical condiciona-se ao reconhecimento da condição de confederação e à relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e a norma específica objeto de impugnação". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4384**. Rel. Min.

Atualmente é possível conferir a extensão dessa legitimidade a diversos grupos com diferentes conformações e interesses. O STF passou, assim, a aceitar como legitimados ativos grupos de defesa, por exemplo, dos direitos dos povos indígenas (ADPF 709/DF) e das pessoas LGBTQIAPN+ (ADPF 527/DF), superando a jurisprudência anterior para entender que, a partir de então, entidade de classe, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição, também são o "[...] conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem"[562].

Ainda sobre a legitimidade, questionou-se se haveria a possibilidade de extensão, também, para as pessoas físicas, criando uma espécie de ação popular de controle de constitucionalidade. Nesse ponto a doutrina se dividiu entre os que se declaravam favoráveis e contrários a tal concepção.

Segundo Clèmerson Merlin Clève, não haveria a possibilidade de se atribuir legitimidade a qualquer cidadão, sob pena de ocorrer a banalização de um processo eminentemente político[563]. Também não seria possível "[...] sustentar que a parte final do §2º do art. 125, da Constituição da República veicula verdadeira norma vedatória implícita, visto que a competência por ela atribuída ao constituinte decorrente não implica, mas, ao contrário, exclui o poder de instituir uma ação popular de inconstitucionalidade no plano estadual"[564].

Em sentido diverso, entretanto, defende José Afonso da Silva que "[...] é lícito à Constituição Estadual estender essa legitimação aos cidadãos estaduais e, no referente a leis e atos municipais, só os do Município interessado"[565]. Uma opinião conciliadora seria viabilizar a relação entre os legitimados e o modelo ou a forma de controle de constitucionalidade que, porventura, se proponha.

Luiz Fux. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/_paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177816. Acesso em: 20 ago. 2023.

[562] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Roberto Barroso. **ADI 527/DF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=pdf. Acesso em 31 ago. 2023.

[563] "Algumas questões desafiam, ainda, a discussão. A primeira envolve a legitimação ativa para a propositura da ação. Sabe-se que os Estados-Membros possuem liberdade de conformação neste campo. Contudo, não podem transformar a ação direta em ação popular, estendendo a legitimidade ativa a todos os jurisdicionados ou a um número exagerado de órgãos, entidades e autoridades. Por outro lado, referindo-se a Constituição Federal a 'órgão' ('vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão', define o art. 125, § 2.9), é de se indagar se pode o Constituinte Estadual conferir legitimidade *ad causam* para entidades e pessoas. Seguindo o modelo federal, aos Estados cabe conferir legitimação a entidades (associações, federações sindicais, Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil, entre outros). Os Tribunais de Justiça Estaduais poderão, neste caso, exigir, como o Supremo Tribunal Federal, a existência de relação de pertinência entre o objeto da ação e os interesses da entidade respectiva para a afirmação da titularidade da ação. Algumas Constituições, porém, além de conferirem legitimidade a órgãos e entidades, atribuiram-na também para agentes políticos que, isoladamente, não podem ser caracterizados como órgãos". CLÈVE, Clémerson. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 397.

[564] LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual:** As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 64.

[565] SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 538.

Enquanto no modelo concreto qualquer cidadão pode, no bojo de uma ação já instaurada, alegar um vício de inconstitucionalidade, no processo concentrado – tanto em âmbito estadual quanto federal –, a noção é de que apenas se possa levar a demanda ao controle direto do Tribunal de Justiça quando haja alguma representatividade por parte dos sujeitos legitimados. Isso significa dizer que, no controle de constitucionalidade estadual, poderá haver tanto o controle difuso quanto o concentrado. O controle difuso, por suas próprias características, poderá ser proposto por qualquer sujeito que tenha ou participe de uma demanda concreta que, no seu bojo, incida (ou possa vir a incidir) norma incompatível com a Constituição Estadual ou Federal. No controle abstrato, no entanto, as suas características, por se distanciarem do processo adversarial, exigem do intérprete um olhar mais atento aos seus objetivos.

Se a ideia é propor uma ação diretamente perante o Tribunal para a análise de compatibilidade de lei ou ato normativo municipal e estadual perante a Constituição Estadual, parece lógico que aquele que a intenta possa falar em nome de um grupo (homogêneo ou não) de pessoas vinculadas à questão proposta[566]. Até mesmo porque, caso se tratasse de mero direito individual, outros caminhos à impugnação poderiam ser utilizados, desde uma alegação subjacente de inconstitucionalidade no curso de uma demanda concreta, até exercendo o direito de petição – e não propriamente de uma ação popular – perante algum dos legitimados previstos na Constituição Estadual ou até mesmo diretamente ao Tribunal (art. 5º, inciso XXXIV, a, CF).

No mesmo sentido, tem caminhado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema[567], na medida em que não veda a ampliação da iniciativa para a propositura de ação direta pelos Estados-membros, tratando "[...] eventuais desbordamentos de sua atuação concreta, em relação às suas finalidades constitucionais" como induzidas à falta de pertinência

---

[566] "Ação direta de inconstitucionalidade. Processo de caráter objetivo. Inclusão de entidade privada no polo passivo da relação processual. Inadmissibilidade. [...]. Não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. O círculo de sujeitos processuais legitimados a intervir na ação direta de inconstitucionalidade revela-se extremamente limitado, pois nela só podem atuar aqueles agentes ou instituições referidos no art. 103 da Constituição, além dos órgãos de que emanaram os atos normativos questionados. A tutela jurisdicional de situações individuais – uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional – há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse (CPC, art. 3°)". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.254 AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, *DJE* de 19-9-1997. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=1610838. Acesso em: 07 set. 2023.

[567] "A Constituição estadual é quem definirá quais são as pessoas que têm legitimidade para propor a ação. CF/88 proíbe que seja apenas um legitimado. A Constituição estadual poderá instituir outros legitimados que não encontram correspondência no art. 103 da CF/88. Ex.: Deputado Estadual poderá ser um dos legitimados mesmo não estando contemplado no art. 103 da CF/88". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 261677**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=1793691. Acesso em: 23 set. 2023.

temática[568]. Isso leva a crer que a melhor compreensão da matéria – que ainda não está pacificada no âmbito dos Tribunais ou mesmo do Supremo Tribunal Federal – é que a simples ampliação dos legitimados não fere ou não lesa os intuitos do controle concentrado, se acompanhados de alguma pertinência ou vínculo com os objetivos da ação que se propõe.

Por fim, em termos processuais, importante é consignar dois pontos. O primeiro deles é que os legitimados necessitam, para o ajuizamento da ação direta, encontrarem-se dentre os legitimados previstos na Constituição Estadual ou, no mínimo, encontrar respaldo (por simetria) na legitimação federal do art. 103 da Constituição Federal. Não é possível, o que é pacífico na jurisprudência, inclusive estadual[569], o ajuizamento de demanda por aqueles que não possam extrair a sua legitimidade, por simetria, do âmbito federal ou não estejam previstos na Constituição do Estado ou no Regimento Interno dos Tribunais. Além disso, em relação a legitimados que não possuam capacidade postulatória, a peça precisa estar acompanhada de advogado ou da assinatura do Procurador-Geral do Estado.

O segundo deles é, mais uma vez, a desnecessidade de correspondência integral do modelo federal ao modelo estadual, embora o plano estadual possa se socorrer da previsão contida na Constituição Federal, ele não se encontra limitado a ela. Assim, nada impediria a ampliação da iniciativa, pelo Estado, a outros órgãos públicos ou entidades que, no âmbito

---

[568] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 305**. Rel. Min. Paulo Brossard. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501276. Acesso em: 23 set. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 261677**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1793691. Acesso em: 20 jul. 2023.

[569] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA DO SEGUNDO REQUERENTE RECONHECIDA DE OFÍCIO. PARTIDO POLÍTICO SEM REPRESENTAÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA. MÉRITO. ALTERAÇÕES A LEI. 22/07/2022: PROFERIDO DESPACHO DE MERO EXPEDIENTE. Arq: Despacho ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO DAS NEVES E AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA LEGISLATIVA LOCAL. MESA DIRETORA. COMPOSIÇÃO. VEREADORES MAIS VOTADOS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. SIMETRIA COM O REGRAMENTO ESTABELECIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA AS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL. ELEIÇÃO DOS DIRIGENTES PELOS PARLAMENTARES. DESNECESSIDADE DE SEGUIMENTO OBRIGATÓRIO. NORMA INTERNA CORPORIS E DE CARÁTER MERAMENTE REGIMENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I - Não tendo o segundo partido político requerente representação na Assembleia Legislativa do Estado da Bahia à época da propositura da ação, como exige o inciso V, do art. 134, da Constituição Estadual, impõe-se, o reconhecimento de ofício da sua ilegitimidade ativa *ad causam*. II - Como já decidiu o STF em precedentes sobre a matéria, a norma do § 4º, do 57, da Constituição Federal, invocada como paradigma pelos requerentes, não encerra um princípio constitucional, mas, sim, norma de caráter meramente regimental para o Congresso Nacional (norma interna corporis), cujo seguimento, portanto, não é obrigatório pelos demais entes federativos (Estados e Municípios) em relação às suas respectivas Casas Legislativas. III - Assim, não há de se falar em inconstitucionalidade das alterações legislativas promovidas no âmbito do município de Riachão das Neves, no que pertine ao modo de composição da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores locais, sobretudo quando se verifica que tais modificações fazem repercutir na escolha dos dirigentes da Casa Legislativa a vontade popular manifestada nas urnas. BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **ADI 03199490520128050000**. Rel. Des. Marcia Borges Faria, Tribunal Pleno, DJE: 01/07/2015. PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0043096-78.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Marques Cury, DJE 31/08/2022.

federal, não se encontram legitimados para o ingresso com a ação direta[570]. Novamente se argumenta que os Estados-membros podem, diante da ausência de regra explícita que lhes vede tal exercício, inovar em termos de legitimidade ativa, atribuindo competência a outros entes e pessoas.

O tema em pauta diz respeito, conforme consignado anteriormente, à necessidade de dar concretude à democracia participativa, criando novos caminhos de participação dos cidadãos nos provimentos estatais. A interferência do povo na interpretação constitucional, por intermédio de outras entidades, associações ou entes públicos, não apenas reforça o caráter plural e democrático na leitura do texto, como viabiliza uma maior legitimidade à própria decisão adotada[571].

Por fim, é importante anotar que, especialmente no caso do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, conforme gráfico apresentado ao final do presente trabalho, no Apêndice B, é possível verificar que, entre os legitimados ao ajuizamento da ação direta, há uma participação substancial do Ministério Público[572], prefeitos e deputados, os quais, juntos, representam mais de 80% das ações interpostas nos últimos cinco anos (2019-2023)[573]. Esse quantitativo pode dar a entender, em uma primeira leitura, uma concentração de poder entre esses sujeitos, mas pode ser explicado de forma distinta. Em uma análise específica aos dados coletados e diante

---

[570] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na **ADIn 558/RJ**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346463 Acesso em: 12 ago. 2023.

[571] "Como o Judiciário não é composto de membros eleitos pelo sufrágio popular, sua legitimidade tem supedâneo na possibilidade de influência de que são dotados todos aqueles diretamente interessados nas suas decisões. Essa é a faceta da nova democracia no Estado brasileiro, a democracia participativa, que se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais. Sobre o tema, Häberle preleciona: "[...] (tradução nossa: O domínio do povo deve se apoiar na participação e determinação da sociedade nos direitos fundamentais, não somente mediante eleições públicas cada vez mais transparentes e abertas, mas também através de competências baseadas em processos cada vez mais progressistas". [...]. A interferência do povo na interpretação constitucional, traduzindo os anseios de suas camadas sociais, prolonga no tempo a vigência da Carta Magna, evitando que a insatisfação da sociedade desperte o poder constituinte de seu estado de latência e promova o rompimento da ordem estabelecida. [...] Não se deve olvidar que os direitos fundamentais, entre eles o da participação democrática, merecem sempre a interpretação que lhes dê o maior alcance e efetividade". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.029**. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagina dor.jsp?docTP=TP&docID=2227089. Acesso em: 20 ago. 2023.

[572] Assim como no Estado do Paraná, também no Estado de Pernambuco, o legitimado ativo que possui mais anotações de ingresso é o Procurador-Geral de Justiça. Sobre o tema: "Although it may appear as a powerful tool to stop unconstitutional policies – clearly a veto point in state level – Governors and State Assemblies did not have interest in the judicial review played in Pernambuco's State Court of Appeals: the leading plaintiff is the State General Prosecutor (chief of Ministério Público in state level) followed by Mayors and Political Parties (see Graph #2). The leading position of Ministério Público in the exercise of state judicial review is explained by Federal and State constitutional design that offers strong political independence in poltical scenario and gives the prerrogative to start judicial review as one of its institutional primaries activities (CARVALHO NETO, 2005)". GOMES NETO, José Mário Wanderley; MIRANDA, Raquel Mendes; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Federalism and judicial review: the role of Brazilian States's Courts of Appeal. *In*: **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

[573] Apêndice B.

da estrutura institucional do Ministério Público, verificou-se que o sistema de coleta de dados e informações do Ministério Público representa importante abertura ao debate.

Segundo os dados, em torno de 46% das ações são interpostas pelo órgão ministerial, sendo que grande parte das ações ajuizadas questionam lei municipal e se intensificam a partir de 2020[574]. Ainda em análise aos dados, verificou-se que o Ministério Público paranaense instituiu um sistema aberto de questionamento e apresentação de impugnações à constitucionalidade de leis ou atos normativos. É possível a apresentação de reclamação, ao ente ministerial, por diversos meios, entre eles, por meio do sistema eletrônico. Assim, qualquer cidadão, sem a necessidade de identificação ou preenchimento de qualquer elemento documental, pode completar o formulário disponibilizado no site, indicando, basicamente, qual lei acredita ser contrária à Constituição Estadual e por qual motivo; e encaminhar a sua posição para o e-mail indicado no site. Tal procedimento pode ser realizado de forma distinta ou concomitante pelos promotores estaduais, espalhados por qualquer uma das Comarcas paranaenses[575].

Tal atuação revela importante forma de abertura ao debate constitucional, na medida em que permite a todos os cidadãos, ainda que por intermédio do Ministério Público Estadual, participar do processo de controle de constitucionalidade. Sobre esse ponto, importa esclarecer que a pluralização no debate, em especial a partir da oitiva de múltiplos agentes, tem revelo diverso nos sistemas de controle de constitucionalidade difuso e concentrado, pela própria natureza do controle.

No sistema difuso, a alegação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ocorre por intermédio de um caso concreto, tendo efeitos, em regra, entre as partes. No sistema concentrado, os efeitos são *erga omnes* e independem de um caso concreto para que possam ser incidentalmente alegados. Dessa forma, sem desconhecer a possibilidade de abstrativização do controle de constitucionalidade concreto[576], reafirma-se que a possibilidade de atuação de

---

[574] Apêndice B.

[575] O modelo de representação encontra-se disponível no site do Ministério Público Estadual (MPPR), bem como as respectivas instruções para a sua utilização. Disponível em: https://mppr.mp.br/Arquivo/ Setor-II-controle-de-constitucionalidade. Acesso em: 30 ago. 2023.

[576] "A exigência de que a eficácia geral da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal em casos concretos dependa de decisão do Senado Federal, introduzida entre nós com a Constituição de 1934 e preservada na Constituição de 1988 (art. 52, X), perdeu parte do seu significado com a ampliação do controle abstrato de normas, sofrendo mesmo um processo de obsolescência. A amplitude conferida ao controle abstrato de normas e a possibilidade de que se suspenda, liminarmente, a eficácia de leis ou atos normativos, com eficácia geral, contribuem, certamente, para que se mitigasse a crença na própria justificativa desse instituto, que se inspirava diretamente numa concepção de separação de Poderes – hoje necessária e inevitavelmente ultrapassada. Se o Supremo Tribunal pode, em ação direta de inconstitucionalidade, suspender, liminarmente, a eficácia de uma lei, até mesmo de emenda constitucional, por que haveria a declaração de inconstitucionalidade, proferida em controle incidental, valer tão somente para as partes? A única resposta plausível nos leva a acreditar

múltiplos agentes – a partir do exercício de um controle de constitucionalidade estadual combinado com a existência, em âmbito estadual, de diversos agentes –, no controle concentrado de constitucionalidade, permite que novos argumentos e pontos de vista possam ser lançados ao debate constitucional, com efeito sobre todas as pessoas que estão sujeitas à lei e ao ato normativo questionado.

4 OBJETO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL

4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Segundo a doutrina majoritária[577], podem ser objeto de controle de constitucionalidade concentrado, perante o Tribunal de Justiça, (i) emendas à Constituição Estadual, (ii) lei orgânica municipal, (iii) lei complementar estadual e municipal, (iv) lei ordinária estadual e municipal, (v) decreto legislativo estadual e municipal, (vi) atos normativos estaduais e municipais, bem como (vi) resolução de órgão judiciário estadual.

Nessa linha, conforme determina o artigo 125, §2º, da Constituição, a jurisdição estadual terá como objeto precípuo lei ou ato normativo municipal e estadual, o que significa, por exclusão, que não serão objeto de controle de constitucionalidade os atos normativos federais. Exige, ainda, que o ato impugnado apresente as características de: (i) primariedade, ou seja, inovação originária da ordem jurídica; (ii) generalidade e abstração, no caso dos atos administrativos, admitindo-se, entretanto, em face de leis de efeitos concretos, se lei em sentido formal; (iii) caráter posterior à Constituição ou à emenda constitucional, quando houver alteração formal da Constituição; e (iv) vigência atual, ou seja, quando o ato não tiver sido revogado expressa ou tacitamente[578].

---

que o instituto da suspensão pelo Senado assenta-se hoje em razão exclusivamente histórica". MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1244.

577 CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000; SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo, Malheiros, 2006; MENDES, Gilmar. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal de 1988. Brasília. **Revista Jurídica Virtual**. v. 1, n. 3, jul. 1999; LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

578 DIAS, Cibele Fernandes; OLIVEIRA, Alexandre Jarschel de. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: justiça constitucional em expansão. *In*: CUNHA, José Sebastião Fagundes (coord.). **Elementos para um Código de Processo Constitucional brasileiro**. Livro em Homenagem ao Prof. Dr. Desembargador Arruda Alvim. Londrina: Thoth, 2022, p. 59-75, p. 65-66.

O Supremo, inclusive, já teve a oportunidade de decidir sobre o tema. Na ocasião, entendeu que os Tribunais de Justiça poderiam restringir, por simetria, o juízo de admissibilidade nas ações diretas, eis que o objeto primordial do processo constitucional é tutelar a ordem constitucional e não as situações concretas ou de caráter individual subjacentes à demanda[579]. Veda-se, assim, o controle abstrato de qualquer "[...] disposição de caráter individual e concreto, destituída de eficácia subordinante relativamente a terceiros"[580].

Essa decisão do Supremo, embora não tenha indicado de forma específica se os atos comissivos do poder público também poderiam se sujeitar ao controle normativo, ou mesmo se lei em sentido formal poderia ser objeto de controle, na sequência, a jurisprudência da Corte admitiu que a ausência de regulamentação de uma determinação constitucional também pode ser objeto de controle de constitucionalidade, o que tem sido acompanhado pelos Tribunais de Justiça[581].

Em relação às normas de efeitos concretos, na mesma esteira, as Cortes de Justiça têm admitido a fiscalização abstrata de constitucionalidade, mesmo em relação às leis não orçamentárias. Entretanto, o raciocínio do Supremo impõe que, independentemente do instrumento, o ato de efeito concreto só ocorre quando a lei ou decreto trouxer consigo efeitos imediatos, indicando, por exemplo, uma pessoa ou situação específica. Por isso, independentemente da denominação que se dê ao ato, importa conhecer o teor normativo a ele atribuído.

---

[579] Sobre a impossibilidade de controle de constitucionalidade sobre atos normativos de efeitos concretos, conferir: "[...] todas as razões ora expostas convencem-me da plausibilidade jurídica do pedido formulado pela União Federal, seja porque (a) não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra mera cláusula contratual, eis que esta – por encerrar típica disposição de caráter individual e concreto, destituída de eficácia subordinante relativamente a terceiros – não se reveste de conteúdo normativo, seja porque (b) o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, que se destina a viabilizar o exame em abstrato da validade jurídica de leis ou atos normativos, revela-se absolutamente incompatível, quer com a pretendida defesa de direitos subjetivos do Estado, quer com a discussão em torno da alegada inaplicabilidade de certa cláusula contratual a uma determinada situação de fato". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet. 1.654**, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ processos/ detalhe.asp?incidente=1747497. Acesso em: 22 set. 2023.

[580] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo 139**. Disponível em: https://www.stf.jus.br/ arquivo/informativo/documento/informativo139.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

[581] Muito embora todos os cinco tribunais considerados de grande porte pelo Conselho Nacional de Justiça possuam em suas Constituições a expressa menção à possibilidade de interposição tanto de ação direta de inconstitucionalidade quanto de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná: "Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão. Consórcio Público formado por 7 Municípios do Litoral do Paraná (CISLIPA). Ausência de norma definidora do percentual mínimo de empregos em comissão a serem providos obrigatoriamente por empregados de carreira. Ação Direta Procedente.1. Contrato do Consórcio Público e Leis Municipais ratificadoras que se omitiram em fixar o referido percentual, inteligência do art. 27, inciso V, da Carta Estadual. 2. Constituição do Poder Público responsável em mora para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adotar as providências necessárias à supressão da omissão constitucional". Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Rel. Des. Rogério Etzel. **ADI 0001396-25.2022.8.16.0000**, DEJ 10.07.2023.

Isso significa dizer, em outras palavras, que a noção de ato normativo para efeito de admissão no controle de constitucionalidade estadual diz respeito – assim como no plano federal – a um ato revestido de autonomia jurídica, generalidade, abstração e impessoalidade. Nessa perspectiva, "[...] todos esses elementos [...] qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais"[582].

Logo, quando sopesados pelo Órgão Especial ou pelo Tribunal Pleno atos como "deliberações administrativas de órgãos judiciários"[583], "regimento interno dos tribunais", "portarias do Ministério da Saúde", "resolução da diretoria colegiada da Anvisa"[584], entre outros atos, impõe-se ao intérprete a conjugação dos elementos indicados[585]. Não há, portanto, previamente estipulado um rol fechado de objetos. O que há, em verdade, é a centralidade do órgão regional produtor da lei ou do ato normativo, com a conjugação dos elementos de generalidade, abstração e impessoalidade. Sendo, em conclusão, o requisito principal ao ato de ser primário, que inova originariamente a ordem jurídica.

5 PARÂMETRO DE CONTROLE

5.1 PARÂMETROS ATUAIS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A análise inicial sobre controle de constitucionalidade no âmbito estadual pressupõe o conhecimento de cinco aspectos principais: competência, parâmetro, objeto e legitimidade. Juntos esses elementos permitem, em grande parte dos casos, que se diferencie a atuação do Supremo Tribunal Federal daquela realizada pelos Tribunais de Justiça.

---

[582] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. M. C. **ADI nº 2.321-7**, Rel. Min. Celso de Mello, p. 47. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347543. Acesso em: 25 jul. 2023.

[583] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 728**. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1537156. Acesso em: 07 set. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.104**, Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1792236. Acesso em: 07 set. 2023.

[584] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.543**. Rel. Min. Edson Fachin, na qual o pleno decidiu: "Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 64 da Portaria n. 158/2016 do Ministério da Saúde e da alínea "d" do inciso XXX do art. 25 da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 34/2014 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.543**. Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4996495. Acesso em: 07 set. 2023.

[585] O que implica, por exemplo, a não admissão da inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua (ADI 264/DF) ou mesmo o controle de constitucionalidade de súmulas vinculantes, eis que desprovidas do caráter de generalidade e abstração e sujeitas a regime próprio de revisão e adequação (arts. 354-A a G do RISTF).

O primeiro desses elementos, a competência[586], pode ser compreendido a partir da interseção dos três primeiros, na medida em que a competência será definida pelo objeto de controle, tendo como base o parâmetro do controle de constitucionalidade. Vale dizer, se o objeto for lei ou ato normativo estadual ou federal, tendo como parâmetro a Constituição Federal, a competência será do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, se o objeto for lei ou ato normativo municipal ou estadual, tendo como parâmetro a Constituição Estadual, a competência será do Tribunal de Justiça do Estado. Há, portanto, objetos distintos de controle de constitucionalidade com parâmetros também diferentes, salvo em relação à legislação estadual[587].

Em relação à competência, a análise pode se dar tanto em âmbito estadual quanto federal, tendo apenas parâmetros distintos (Constituição Federal ou Estadual). No entanto, quando a lei estadual ofenda uma norma de reprodução obrigatória, ela poderá ser questionada tanto no Tribunal local (representação de inconstitucionalidade) quanto no Supremo Tribunal Federal (ação direta de inconstitucionalidade).

---

[586] Sobre o parâmetro de controle de constitucionalidade, é necessário consignar que, em algumas Constituições Estaduais, ele é ampliado por força do próprio texto estadual, conforme se explicitará mais adiante. A segunda observação é que a competência dos Tribunais locais para julgar a representação de inconstitucionalidade não se encontra albergada expressamente no art. 125, §2°, da Constituição. Embora a sua designação seja intuitiva pela leitura dos demais dispositivos constitucionais, o artigo em questão não indica de forma literal essa competência. A competência, nesses casos, vem normalmente descrita nas Constituições Estaduais. No caso do Estado do Paraná, por exemplo, vem prevista no art. 101: "Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos: f) as ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição e a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional". PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial no. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 23 set. 2023.

[587] Sobre a impossibilidade dos Tribunais de Justiça de analisarem a constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal, decidiu o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos: "Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal (LGL\1988\3): cabimento admitido pela Constituição do Estado de Minas Gerais, que atribui competência ao Tribunal de Justiça para processá-la e julgá-la. Inadmissibilidade. 1. O ordenamento constitucional brasileiro admite Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição estadual, a serem processadas e julgadas, originariamente, pelos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 125, § 2.º, da CF (LGL\1988\3)). 2. Não, porém, em face da Constituição Federal. 3. Aliás, nem mesmo o STF tem competência para Ações dessa espécie, pois o art. 102, I, a, da CF, só a prevê para ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não, assim, municipal. 4. De sorte que o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, diante da Constituição Federal (LGL\1988\3), só se faz, no Brasil, pelo sistema difuso, ou seja, no julgamento de casos concretos, com eficácia, *inter partes*, não *erga omnes*. 5. Precedentes. 6. Ação Direta julgada procedente, pelo STF, para declarar a inconstitucionalidade das expressões 'e da Constituição da República (LGL\1988\3)' e 'em face da Constituição da República (LGL\1988\3)', constantes do art. 106, *h*, e do § 1.º do art. 118, todos da Constituição de Minas Gerais, por conferirem ao respectivo Tribunal de Justiça competência para o processo e julgamento de ADIn de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal. 7. Plenário. Decisão unânime". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 508**. Rel. Min. Sydney Sanches. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente= 1520438. Acesso em: 12 ago. 2023.

Nessas hipóteses, a doutrina e a jurisprudência entendem que não há litispendência, mas uma causa de suspensão da ação estadual[588]. Nessas ocasiões, ou seja, duplicidade de ações, a ADI/RI estadual permanece suspensa, enquanto a ADI no Supremo é julgada. Caso haja o julgamento da ADI pelo Supremo declarando a lei estadual como inconstitucional, a ADI estadual perde o seu objeto, na medida em que a lei ou o ato normativo deixa de ser válida perante o ordenamento jurídico.

Contudo, se o julgamento for pela improcedência da ADI, ou seja, pela declaração de constitucionalidade, permanece a possibilidade de julgamento perante o Tribunal local, na medida em que poderá haver alguma peculiaridade regional que ainda macule a viabilidade da lei ou ato normativo perante a Constituição Estadual. Nesse julgamento, porém, os desembargadores deverão julgar a partir de argumentos distintos daqueles utilizados pelos ministros, na medida em que não poderá haver contrariedade ao entendimento anteriormente delineado pelo Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, caso não haja a interposição simultânea de ambas as ações, mas o ajuizamento no âmbito estadual se dê em primeiro lugar, duas situações podem ocorrer. A primeira delas é se houver o julgamento da ADI/RI pelo Tribunal local declarando a inconstitucionalidade da norma, sendo essa de repetição obrigatória. Nessa hipótese caberá recurso extraordinário[589] ao Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 102, inciso III, a ou c, da Constituição Federal[590]. Entretanto, se a norma parâmetro, supostamente violada, for de imitação (repetição facultativa), não caberá a interposição de qualquer recurso em face da

---

[588] Esse é o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme exposto anteriormente na tese, do qual, diga-se, se discorda pelos argumentos já expostos ao longo do texto.

[589] Segundo o Supremo Tribunal Federal, não cabe Recurso Especial por ofensa à Lei n. 9.868/99. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 599633**. Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf. jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2674798. Acesso em: 23 set. 2023.

[590] "[...] No que guarda pertinência com a possibilidade de recurso extraordinário em sede de ADIN estadual, esta Corte tem precedentes que admitem a interposição, mas apenas nas hipóteses de decisões dos Tribunais locais em que há alegação de ofensa, pela legislação ou ato normativo estadual ou municipal, a preceito da Constituição estadual que reproduza norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados. Precedentes. 5. Com base nas regras de interpretação sistemática e teleológica é intuitivo e razoável concluir-se pelo não cabimento de recurso especial na hipótese de ADIN estadual por incompatibilidade de conformação entre o sistema recursal previsto no ordenamento jurídico para processos de natureza subjetiva com o modelo de controle abstrato de constitucionalidade das normas adotado pela Constituição da República. Na linha desse raciocínio e, por decorrência lógica, compatível se mostra a possibilidade de interposição de recurso extraordinário contra decisão em representação por inconstitucionalidade estadual, mas somente na hipótese de ofensa à norma constitucional federal de reprodução obrigatória pelos Estados, e com fundamento no art. 102, III, "a", da CF. É que, como compete ao Supremo Tribunal Federal a última palavra sobre o sentido normativo das regras constitucionais, não poderia haver submissão deste Tribunal ao pronunciamento de Tribunal hierarquicamente inferior, deixando, pois, de exercer a missão precípua de Guardião da Constituição [...]". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 599633 AgR-AgR**. Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf. jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2674798. Acesso em: 27 set. 2023.

decisão, salvo embargos de declaração, em virtude do disposto no artigo 125, §2º, da Constituição Federal.

Trata-se de posicionamento jurisprudencial formado ao longo dos anos pela Corte, pautado, inicialmente, pelo julgamento de duas reclamações (Reclamação n.º 370 e n.º 383[591]) e recentemente pelo Recurso Extraordinário n.º 650.898, o qual tenta conciliar as duas posições antagônicas anteriores. A primeira delas é a Reclamação n.º 383, na qual se discute a preservação da competência do Supremo Tribunal Federal, no caso de lei municipal impugnada frente à Constituição Estadual que reproduz preceitos da Constituição Federal. Admitiu-se, na época, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, "[...] com a possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal, de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta"[592].

Na ocasião, não havia a possibilidade de controle de constitucionalidade concentrado de lei municipal perante a Constituição Federal, na medida em que somente em 1993 foi introduzida a arguição de descumprimento de preceito fundamental na Constituição (art. 102, §1º, da CF), com a sua posterior regulamentação por meio da Lei n.º 9.882/99. Ademais, entendeu-se, naquele momento, que, diante da impossibilidade legal de verificação de compatibilidade de norma municipal frente à Constituição, dever-se-ia viabilizar um caminho de fiscalização, ainda que pela via do recurso extraordinário.

Em momento algum, analisou-se a questão sobre o prisma do federalismo ou mesmo sobre a necessidade de preservação da autonomia do Estado, muito menos sobre a proximidade da Corte Estadual com os fatos. Além disso, em algumas passagens dos votos há referência ao fato de que "[...] se transitasse em julgado a decisão nela proferida por Tribunal de Justiça, esta Corte Suprema estaria vinculada à declaração de inconstitucionalidade de Tribunal que lhe é inferior, mesmo nos casos concretos futuros que lhe chegassem por via de recurso extraordinário"[593].

Ora, não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal possui competência para decidir sobre o controle de constitucionalidade das leis estaduais e federais em face da Constituição Federal, bem como que incumbe a ele a uniformização sobre a compreensão do

---

[591] CASTRO, João Paulo Rodrigues. Crítica à Rcl 383: as inconveniências da tese da autonomia das normas repetidas da Constituição estadual para o controle de constitucionalidade. **Revista Jus Navigandi,** Teresina, ano 14, n. 2339, 2009. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/13912. Acesso em: 30 set. 2023.

[592] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl. 383-3.** Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809. Acesso em: 19 out. 2023.

[593] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl. 383-3**. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809. Acesso em: 19 out. 2023.

sentido da Constituição. No entanto, em nenhum momento a Constituição fixa regra que determina que a última palavra sobre o sentido da Constituição é exclusiva do Supremo, ou mesmo que em todos os casos (e sempre) haveria a necessidade de submeter a decisão proferida em sede de controle de constitucionalidade estadual à análise de verificação pelo Supremo, sob pena da decisão possuir caráter condicional ou suspensivo, o que, obviamente, não foi indicado pelo constituinte originário.

Nos trabalhos desenvolvidos pelos Ministros Gonçalves de Oliveira e Victor Nunes Leal, eles descaracterizam a noção de hierarquia entre a Constituição Federal, as leis federais, as Constituições Estaduais e as leis estaduais ("escala quádrupla"), garantindo que "[...] a autonomia do Estado-membro, e especificamente, a sua autonomia constituinte, começam onde termina o que, na Constituição Federal, tenha, em função de seu objeto, força de norma da constituição total: o que exceda do conteúdo desta em nada afeta a liberdade de criação da ordem estadual"[594].

Retomando a linha de pensamento, a Reclamação n.º 370, com relatoria do Ministro Octavio Gallotti, também tratou sobre a competência para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de leis estaduais em face da Constituição Estadual, nos casos em que "[...] a inconstitucionalidade só formalmente decorre da Carta Local, mas em substância se prende à Federal"[595].

No caso em questão, foi julgada procedente a reclamação para afirmar a incompetência do Tribunal local para julgar as normas de reprodução compulsória, razão pela qual o Supremo avocou o julgamento do processo. Em elucidativo voto, o Min. Sepúlveda Pertence esclarece que "[...] essas normas de reprodução [...] – e que talvez fosse melhor chamar de normas federais de absorção compulsória – não são, sob o prisma jurídico, preceitos estaduais: e, consequentemente, a violação delas, não apenas pelo constituinte local, mas também por todas as instâncias locais de criação ou execução normativas, traduz ofensa à Constituição Federal –

---

[594] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 370-1**. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86800. Acesso em: 18 de jun. de 2023.

[595] "No mérito, os reclamantes têm razão. A leitura da petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade permite concluir que o autor, na verdade, confronta as leis estaduais com a Constituição Federal (LGL\1988\3). As referências à Carta Estadual são de preceitos que simplesmente remetem ao texto federal (arts. 10, 140, parágrafo único, e 216, § 2.º). Outras vezes, o autor faz contraste direto com as normas e preceitos da Carta Federal: arts. 22, XXIII, 24, XII e §§ 1.º e 2.º, 201, § 8.º, princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Está claro, assim, que se ajuizou perante o Tribunal de Justiça ação direta de inconstitucionalidade cujo processo e julgamento são, nitidamente, de competência do STF (art. 202, I, *a*, c/c o art. 125, § 2.º, da CF (LGL\1988\3). Ante o exposto, opino pelo acolhimento da reclamação, cassando-se eventuais atos decisórios do TJMT e avocando-se os autos da ADIn 32, perante ele ajuizada (art. 161, I, do Regimento Interno)". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

da qual, e unicamente da qual, deriva a vinculação direta e imediata ao seu conteúdo de todos os órgãos do ordenamento estadual"[596].

Explicando o seu raciocínio, o julgador explica que o ordenamento constitucional do Estado-membro, embora seja estaticamente local, dinamicamente é misto, pois está composto por um conjunto de normas que provém de órgãos estaduais e uma parte por normas constitucionais federais. Algo que, segundo ele, a teoria de Kelsen vai designar por natureza dúplice da Constituição do Estado Federal[597].

Mais à frente, o Min. Sepúlveda Pertence afirma sobre a distinção entre constituição da ordem federal total e da ordem parcial e central da União. Segundo ele, essa é uma "[...] dicotomia, que não tem alcance puramente teórico, pois a ela corresponde diversidade radical da relação entre a Constituição do Estado-membro e cada norma da Constituição Federal, conforme se classifique esta entre as normas integrantes da 'constituição total' – ou seja, entre as normas centrais, da terminologia de Horta, ou entre as normas pertencentes exclusivamente à ordem parcial central da União"[598].

Então conclui, "[...] posto que se trate de autonomia e não de soberania, sua relação com a ordem parcial central da União, enquanto tal, não é de subordinação hierárquica, mas de coordenação [...]"[599], assim como a lei federal não é hierarquicamente superior à lei estadual, são diferentes no tocante à competência. Assim, a Constituição do Estado-membro não é hierarquicamente inferior à Federal, mas apenas "supraordenada" naquilo que nela for substantiva da "constituição total do Estado federal inteiro".

Em termos práticos, as duas reclamações se diferenciam no seguinte ponto: na Reclamação n.° 370 (julgamento em 09.04.1992) não cabe controle concentrado originariamente no Tribunal de Justiça, tendo como parâmetro ou paradigma de confronto normas compulsoriamente copiadas da CF na CE. Nessa reclamação "[...] independentemente de estarem reproduzidas na CE, não caberá o controle estadual, pois a violação da CE será, no fundo, violação da própria CF e o TJ não é intérprete final desta, havendo, por isso, usurpação da competência do STF"[600]. Já em relação às normas que a Constituição Estadual copia da

---

[596] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

[597] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

[598] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

[599] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

[600] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

Federal por mera liberalidade, nessas caberá controle concentrado no Tribunal de Justiça tendo como paradigma de confronto norma da Constituição Estadual.

Já na Reclamação n.º 383 (julgamento em 11.06.1999), caberá controle concentrado originariamente no Tribunal de Justiça tendo como paradigma de confronto normas compulsoriamente copiadas da Constituição Federal na Constituição Estadual, bem como aquelas reproduzidas por "adesão voluntária". Nessa hipótese, a representação de inconstitucionalidade será julgada pelo Tribunal de Justiça e, em seguida, caberá interposição de recurso extraordinário em face do acórdão do Tribunal de Justiça ao Supremo Tribunal Federal, como forma de viabilizar, se for o caso, a sua interpretação final sobre o texto da Constituição Federal (eventualmente replicada na Constituição Estadual).

Há, ainda, o entendimento esboçado pelo STF no Recurso Extraordinário n.º 650.898 (julgamento em 01.02.2017 e reafirmado na ADI 5.646, de 07.02.2019), no qual parece ser a posição mantida até os dias atuais[601]. Essa posição se soma às anteriores, trazendo mais um ponto à discussão, eis que trata especificamente da legislação municipal.

Segundo essa decisão, caberá ADI estadual estando ou não reproduzida a norma da Constituição Federal na Constituição Estadual ou, em outras palavras, os "Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados"[602].

Intrinsecamente ligada a essa questão, está a compreensão de quais normas compõem o parâmetro de controle de constitucionalidade; (ii) bem como a necessidade de suspensão ou não do julgamento perante as Cortes Locais, quando houver a interposição de ação direta perante o Supremo Tribunal Federal tendo por objeto o mesmo ato normativo.

No que diz respeito a essa última questão, ela já foi objeto de discussão, no capítulo anterior, quando se tratou da competência adequada para o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que tenham por objeto lei estadual e por parâmetro normas de repetição obrigatória da Constituição Federal na Constituição Estadual. A ideia é que não haja a

---

[601] Ainda sobre o tema, conferir: "Agravo regimental. Reclamação. Controle concentrado de lei municipal realizado por tribunal de justiça. Parâmetro constitucional estadual que reproduz norma da constituição da república de observância obrigatória. Usurpação de competência não configurada. Inexistência de afronta à autoridade da decisão proferida por esta corte na ADI 347/SP. Não configura usurpação da competência desta Corte a fiscalização abstrata de constitucionalidade de lei municipal realizada por Tribunal de Justiça, com base na Constituição do Estado, ainda que o parâmetro de controle estadual consista em reprodução de norma da Constituição da República de observância obrigatória. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 2130**. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2040327. Acesso em: 28 set. 2023.

[602] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 383**. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809. Acesso em: 12 ago. 2023.

suspensão na Corte Constitucional local, mas sim na Corte Constitucional Federal, em razão de os julgadores estarem mais próximos ao fato, poderem compreender de forma mais abrangente as peculiaridades regionais e viabilizarem mais um instrumento de diálogo e amadurecimento dos argumentos postos em debate. Propõe-se, portanto, uma adequação da competência hoje firmada pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao controle de constitucionalidade estadual.

Já em relação ao primeiro ponto, é possível tecer três considerações. O primeiro esclarecimento diz respeito ao tema já tratado no primeiro capítulo, sobre a natureza das normas de repetição obrigatória.

A segunda delas é que o parâmetro de controle de constitucionalidade, em regra, é exclusivamente o texto da Constituição Estadual. Entretanto, em algumas Constituições Estaduais, é ampliado por força do próprio texto estadual. Isto é, muito embora se diga que o parâmetro, no controle de constitucionalidade estadual, é o texto da Constituição Estadual, tem-se, em alguns casos, expressa menção à Constituição Federal no texto da Constituição Estadual, o que acaba por criar uma espécie de abertura ou "porta de entrada" ao texto federal no estadual[603].

Em outras palavras, o texto da Constituição Estadual acaba ganhando uma maior amplitude e fazendo com que, por via reflexa, o controle de constitucionalidade estadual também se apoie no texto da Constituição Federal. É o caso, por exemplo, da Constituição do Rio Grande do Sul, quando assim se expressa: "[...] art. 8°. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar,

---

[603] Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, as "[...] disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-Membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais, afinal, se sua absorção é, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local compulsório". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 650898**. Rel. Min. Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão, Min. Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=4115555. Acesso em: 22 set. 2023. Nesse mesmo sentido, o órgão especial do TJPR: "Ação direta de constitucionalidade. Pedido cautelar. Lei Estadual nº 19.372/2017. Vedação imposta a supermercados, mercados e estabelecimentos congêneres em vender ou revender combustíveis, derivados de petróleo e produtos inflamáveis, por intermédio de vales, cartões ou meios representativos. Ilegitimidade *ad causam* da associação autora. Não conhecimento parcial da ação em relação ao argumento de violação ao art. 22 da Constituição da República. Preliminares rejeitadas.1. A associação que representa o interesse de categoria profissional ou econômica homogênea, com pertinência temática reconhecida em estatuto social e alcance representativo em relação a seus filiados, detém legitimidade ativa *ad causam* para propor ação direta de inconstitucionalidade, uma vez estar inserida no conceito de entidade de classe de âmbito estadual (art. 111, inc. VI, da CEPR). 2. As normas de reprodução obrigatória contidas na Constituição Federal integram implicitamente o texto das cartas estaduais, podendo, validamente, ser indicadas em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas perante os Tribunais locais 3. Quórum de votação insuficiente para o deferimento da medida cautelar (art.125, §2º, da CR/88). Necessidade de maioria absoluta dos votos dos membros do Órgão Especial". Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486-7, Distrito Federal**. R Reqte: APRAS – Associação Paranaense de Supermercados. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 03 abril 1997. Rel. Des. Hamilton Mussi Corrêa. DJE 02.07.2018.

observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição"[604]. Ou mesmo na Constituição do Paraná, ao dispor: "[...] art. 4. A organização político-administrativa do Estado compreende os Municípios, regidos por leis orgânicas próprias, observados os princípios da Constituição Federal e desta"[605].

Há também a possibilidade de ampliação não por mera indicação ou referência, mas sim por incorporação textual, isto é, quando a Constituição Estadual acaba copiando em seu bojo parte do texto já previsto no âmbito federal. Algo que especialmente no Brasil, tanto pelo contexto histórico quanto político, acabou engessando grande parte dos textos estaduais, como também tem limitado a autonomia do poder constituinte derivado decorrente. Não se trata da indicação de princípios constitucionais sensíveis, mas de uma opção do constituinte estadual em expressamente indicar ou copiar em seu texto normas de índole federal.

Outra consideração sobre o tema, indicada pela doutrina, é que, além da expressa menção da Constituição Federal no texto da Constituição Estadual, também poderá haver a incorporação por omissão. Vale dizer, quando a Constituição Estadual nada diz sobre a adoção de certos preceitos federais, ainda assim existem regras de observância obrigatória pelos Estados-membros, o que acaba, ainda que por silêncio (intencional ou não), incorporando-se ao parâmetro estadual de controle.

Em outros termos, ainda que não haja indicação expressa acerca, por exemplo, da incorporação dos princípios da administração pública no âmbito estadual, não é possível desconhecer a sua observância obrigatória enquanto parâmetro de constitucionalidade. Isso acaba levando a Corte a afirmar a possibilidade de ADI contra lei municipal perante o Tribunal de Justiça, mesmo não havendo norma expressa na Constituição Estadual[606]. Nesses termos, já decidiu a Corte Constitucional quando da análise do tema:

> [...] o Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de

---

[604] RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

[605] RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. 4. ed. atual. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995. Disponível em: https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 20 ago. 2023.

[606] "Agravo regimental no recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal contestada em face da constituição estadual. Norma de repetição obrigatória. Omissão da constituição maranhense. A omissão da constituição estadual não constitui óbice a que o tribunal de justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, v, da Constituição do Brasil, norma de reprodução obrigatória. Agravo regimental provido". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 598016-Agr**. Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2666865. Acesso em: 23 out. 2023.

> Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CF/88, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches. Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça baseie suas conclusões em norma constitucional federal que seja de reprodução obrigatória pelos Estados-Membros. **Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-Membros, do** Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local. Confiram-se, nesse sentido: RE 598.016 AgR/MA, Rel. Min. Eros Grau; SL 10 AgR/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa; Pet 2.788 AgR/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso[607].

Trata-se, em verdade, de uma forma de aplicação ou inserção dos princípios constitucionais ditos de observância obrigatória, mas com uma roupagem um pouco diferente. Na prática, as consequências são deveras parecidas, eis que determinam a obrigatoriedade – para aqueles que adotam essa posição – de observância do seu conteúdo nos textos estaduais.

5.1.1 Ampliação ou restrição: análise do parâmetro de controle a partir das normas de observância obrigatória

Conforme se observou, o parâmetro de controle de constitucionalidade estadual tem sido ampliado, a partir da inclusão de normas da Constituição Federal. Sobre esse ponto, o problema não diz respeito ao fato do Constituinte Estadual, dentro do seu campo de autonomia, incluir, de forma direta e pontual, normas já previstas pela Constituição Federal, conforme explicitado anteriormente no tocante à Constituição do Estado do Paraná e à do Rio Grande do Sul[608].

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema, por ocasião da Reclamação n.° 4.432. Nessa ação, o Município de Palmas discutia a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por ocasião da ADI 1.523, a qual teria suspendido a vigência dos dispositivos das Leis Complementares Municipais n.° 79

---

[607] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 598016-Agr**. Rel. Min. Eros Grau. Grifo nosso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2666865. Acesso em: 23 out. 2023.

[608] ESTADO DO PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná (1989). **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023. RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989)**. 4. ed. atual. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995. Disponível em: https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 20 ago. 2023.

e n.° 107, de 2004, e do Decreto Executivo n.° 353/2005, que tratavam da taxa de coleta de lixo no Município. Segundo o Município, a referida decisão, ao suspender a vigência de atos normativos municipais com base em normas constitucionais estaduais que apenas reproduzem dispositivos da Constituição Federal, estariam em dissonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o ordenamento constitucional não prevê a competência dos Tribunais de Justiça para exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição Federal.

Em decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes, após explicar a relação entre norma constitucional remissiva e remetida, consignou que as normas constitucionais estaduais que fazem remissão à norma constitucional federal podem servir de parâmetro de controle de constitucionalidade. *In verbis*:

> A norma constitucional estadual de remissão, na condição de norma dependente, toma de empréstimo, portanto, um determinado elemento da norma constitucional federal remetida, não se fazendo completa senão em combinação com este componente normativo externo ao texto da Constituição Estadual. Essa circunstância, todavia, não retira a força normativa das normas constitucionais estaduais de remissão, que, uma vez conjugadas com as normas às quais se referem, gozam de todos os atributos de uma norma jurídica. É o que se extrai da seguinte passagem de Karl Larenz: "O serem proposições jurídicas, se bem que incompletas, significa que comungam do sentido de validade da lei, que não são proposições enunciativas, mas partes de ordenações de vigência. Todavia, a sua força constitutiva, fundamentadora de conseqüências jurídicas, recebem-na só em conexão com outras proposições jurídicas". Com isso, se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado. Entretanto, uma vez determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma conseqüência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, as conseqüências jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência. Assim, se as proposições remissivas constantes das diversas Constituições Estaduais, apesar de seu caráter dependente e incompleto, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça. Essa parece ser a tese subjacente ao entendimento adotado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da RCL 733, por unanimidade de votos, seguiu a orientação do Min. Ilmar Galvão, no sentido de que as normas constitucionais estaduais remissivas à disciplina de determinada matéria prevista na Constituição Federal constituem parâmetro idôneo de controle no âmbito local.[...]". Portanto, tal qual o entendimento adotado na RCL n° 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Dessa forma, também

> aqui não é possível vislumbrar qualquer afronta à ADI n° 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003)[609].

Sendo assim, a questão que impõe reflexão diz respeito à inclusão de normas por "omissão" ou mesmo a interpretação extensiva de enunciados normativos, de forma a tentar espelhar as normas da Constituição Federal, sem que haja previsão expressa para tanto, ou mesmo, sem o devido questionamento se o silêncio do constituinte derivado foi proposital ou não. Nos termos já pontuados, admite-se a importância da regra da simetria como forma de garantir a uniformidade em temas centrais à federação, mas exige-se, por outro lado, que o exercício da criatividade institucional pelos Estados não possa ser simplesmente suprimido por meio da determinação de reprodução de um modelo institucional[610].

Diante dessa dualidade – garantia de uniformidade nacional a certos temas e do respeito à autonomia estadual –, a compreensão da doutrina de que o parâmetro de controle de constitucionalidade possa ser alargado, pela interpretação extensiva[611], deve ser revista, em respeito ao modelo federativo adotado pelo texto constitucional.

Se é certo que as normas ditas "centrais" – ou seja, aquelas de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, as quais, no presente trabalho, se restringem àquelas que possam ser enquadradas dentre os princípios constitucionais sensíveis e as expressamente previstas no texto da Constituição – precisam ser observadas, nada impede que as demais possam ser equacionadas dentro do campo de autonomia dos Estados-membros. Portanto, na formação do parâmetro de controle de constitucionalidade, a interpretação deve ser restrita para respeitar as regras e remissões expressas no texto da Constituição Estadual ou mesmo determinação expressa no texto da Constituição Federal ou indicação de ser uma norma de repetição obrigatória – limitada ao entendimento exposto –, sob pena da simetria torna-se regra

---

[609] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 4432**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%204432%22&base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 08 maio 2024.

[610] DIAS, Cibele Fernandes. Federalismo brasileiro: entre avanços e retrocessos. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**. Lisboa, a. 2, n. 10, 2013.

[611] Entende-se, nesses casos, que a interpretação extensiva seria aquela que englobaria dentro do texto da Constituição Estadual normas que não estão textualmente previstas ou mesmo aquelas que ingressariam no texto por remissão expressa a outras normas pontualmente indicadas no texto da Constituição Estadual. Sobre essa forma de interpretação, conferir: BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 1-42, 2005. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618. Acesso em: 30 jun. 2024; GONÇALVES, Gabriel Accioly. **O desenvolvimento judicial do Direito**: construções, interpretação criativa e técnicas manipulativas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016; MEYER, Emílio Peluso Neder. **Decisão e jurisdição constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

"[...] castradora que inibe a capacidade de auto-organização e a autonomia legislativa dos entes federados"[612].

Essa consideração é importante para que se possa dimensionar o parâmetro de controle de constitucionalidade. Além disso, é necessária para os argumentos que serão delineados, no caso de interposição de recurso extraordinário, em face da decisão prolatada pela Corte.

O dimensionamento do parâmetro de controle de constitucionalidade, enquanto um dos elementos definidores do controle de constitucionalidade estadual, é requisito essencial para que se possa, em termos processuais, realizar o controle de constitucionalidade. Afinal, no controle de constitucionalidade concentrado estadual se verifica a adequação entre a norma estadual e a Constituição Estadual.

É justamente a compreensão do que se enquadra ou não dentro do texto constitucional estadual que se constitui o parâmetro de controle. Em outras palavras, é preciso que os julgadores saibam de antemão quais normas compõem o parâmetro constitucional estadual, bem como, para além do processo constitucional em si, os cidadãos possam conhecer efetivamente quais enunciados normativos compõem a norma regente da unidade federativa.

Em relação ao recurso extraordinário, é preciso lembrar, ainda, que um dos argumentos para a sua interposição – além dos requisitos previstos no diploma processual – ocorre justamente quando a norma da Constituição Estadual, utilizada como parâmetro, é de repetição obrigatória àquelas previstas na Constituição Federal. Nessas hipóteses, se presentes os demais requisitos processuais, é assente o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o cabimento do recurso extraordinário[613].

Segundo a Corte, é possível que o Tribunal de Justiça, ao realizar o controle estadual, realize interpretação em desacordo com a Constituição Federal, o que demandaria recurso extraordinário para que o STF pudesse adequar o sentido atribuído pela norma estadual frente à Constituição Federal[614]. Portanto, nada impede que haja uma repetição ou mesmo uma

---

[612] DIAS, Cibele Fernandes. Federalismo brasileiro: entre avanços e retrocessos. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**. Lisboa. a. 2, n. 10, 2013.

[613] Sobre a imprescindibilidade da caracterização dos elementos processuais para a interposição do RE: "Conforme consignei na decisão agravada, os recorrentes não demonstraram o cabimento do recurso extraordinário pela alínea c do permissivo constitucional. No julgamento do AI nº 138.298-AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 30/4/92, a Corte deixou consignado o alcance do recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea c, da Constituição, cujo cabimento pressupõe haver a Corte de origem homenageado a lei estadual em detrimento da Carta da República. Se inexistente tal fato, torna-se incabível o trânsito do extraordinário". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag Reg. No RE 707.948**. Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8713070. Acesso em: 14 maio 2024.

[614] Sobre esse ponto, é interessante anotar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre essa questão, ao determinar que a competência para o julgamento do recurso será do Plenário da Corte e das suas turmas. Sobre essa questão, conferir: "Ao analisar os autos, o relator considerou necessário submeter questão de ordem ao Plenário a fim de definir qual o órgão competente (Plenário ou Turma) para apreciar recursos internos interpostos

remissão das normas constitucionais estaduais à federal, o que se impõe é que não haja um campo ainda maior de restrição ao julgador da Corte Estadual, por meio da interpretação extensiva e aditiva da Corte Federal.

6 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

6.1 INTRODUÇÃO

A forma pela qual o controle de constitucionalidade no Brasil foi organizado pelo texto constitucional tem levado a algumas idiossincrasias. Uma delas certamente diz respeito à possibilidade de escolha da competência para a realização do controle de constitucionalidade concentrado em relação às leis estaduais[615].

Conforme mencionado, uma mesma lei estadual pode ser questionada no Tribunal de Justiça, tendo como parâmetro a Constituição Estadual, e no Supremo Tribunal Federal, tendo como parâmetro a Constituição Federal. Considerando que os dois textos constitucionais podem ser – e usualmente são – deveras parecidos, na prática, a escolha sobre qual a competência eleger acaba sendo uma possibilidade jurídica e, até mesmo uma estratégia política, daquele que pleiteia a (in)constitucionalidade[616].

---

contra decisões proferidas por ministros do STF, em recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravo, que questionam acórdãos apresentados em ações diretas estaduais. Na sessão virtual, os ministros acompanharam o voto do relator pela competência do Plenário do STF em tais casos. Ao citar doutrina e jurisprudência do Supremo, o ministro Gilmar Mendes reconheceu que cabe ao Plenário examinar, em quaisquer hipóteses, os recursos internos interpostos em relação a aspectos processuais, ao tema de fundo e ao alcance da decisão. O relator verificou que os pronunciamentos do STF no âmbito de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade estadual, quando dizem respeito ao mérito da controvérsia, apresentam efeito vinculante e eficácia para todos. Assim, a seu ver, é inevitável reconhecer a competência do Plenário para apreciar recursos internos". Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=531797&ori=1. Acesso em: 14 maio 2024.

615 "Em nações onde o federalismo foi mais exigente com a ideia de descentralização do poder, onde resolveu dotar de poderes mais largos e democráticos as comunidades parciais, surge a jurisdição constitucional estadual em concorrência complexa a integradora com a jurisdição federal". ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição Constitucional Estadual: Notas para Compreender sua Problemática no âmbito da Federação Brasileira. **Revista de Direito Público**, n. 3, jan./fev./mar., Estudos, Conferências e Notas, 2009, p. 99-149, p. 108. Falando sobre o sistema alemão, Ingo Sarlet pontua: "Em termos gerais e em apertadíssima síntese, os TCE têm a competência de zelar pela autoridade da Constituição Estadual em relação ao direito estadual (controle de constitucionalidade das leis do estado), podendo, contudo, ser questionada a conformidade da lei estadual (ainda que tida como constitucional em face da Constituição Estadual) com a LF, situação na qual os juízes e tribunais estaduais, não sendo possível a interpretação conforme a Constituição, devem submeter a questão ao TCF, de tal sorte que, ao fim e ao cabo, a regra é a de que os tribunais constitucionais dos estados decidem de modo vinculativo sobre a constitucionalidade do direito estadual e o TCF sobre conformidade com a LF (HILLGRUBER; GOOS, 2015, p.300 ss.)". SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais estaduais e jurisdição constitucional na Alemanha. **Conjur**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-23/observatorio-constitucional-direitos-fundamentais-estaduais-jurisdicao-constitucional-alemanha/. Acesso em: 20 abr. 2024.

616 A doutrina brasileira costuma afirma que, em certas situações, é possível a demandante escolher entre juízos igualmente competentes para a propositura da demanda. Nessas situações haveria um direito potestativo, chamado

Pode-se, assim, levar à discussão uma mesma lei com os mesmos argumentos perante Cortes jurisdicionais distintas. A escolha parece ser livre – desde que, obviamente, preenchidos os pressupostos processuais para tanto – entre aqueles que, de alguma forma, podem atuar tanto no âmbito estadual quanto federal[617]. Por exemplo, o governador do Estado pode, no caso da Constituição do Estado do Paraná[618] e segundo o disposto no art. 103, inciso V, da Constituição Federal, levar à discussão uma norma estadual perante qualquer uma das Cortes e requerer delas a realização do controle de compatibilidade abstrato. O mesmo pode ocorrer em entidades que labutam tanto em âmbito estadual quanto federal, como é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil[619], em que o acesso ou a provocação do âmbito federal se faz por simples requisição, observadas certas exigências das seccionais.

A possibilidade de escolha, nesse caso, afrontaria o princípio do juiz natural? Haveria alguma burla à competência estadual em levar a questão diretamente ao Supremo Tribunal Federal ou, ao contrário, haveria usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal quando se escolhe apenas a Corte Local para a realização do controle de constitucionalidade?[620] Seria possível, ainda, ao Supremo Tribunal Federal entender que o exercício da jurisdição estadual é uma etapa imprescindível e, assim, somente fosse possível (ou necessária) a

---

de "fórum shopping", de escolha de jurisdições, como ocorre, por exemplo, na ação coletiva ressarcitária de dano nacional, no qual é possível o ajuizamento em qualquer capital do Estado-membros ou no Distrito Federal. Alerta a doutrina, ainda, que o termo normalmente utilizado pelo direito internacional e com certa carga pejorativa (pela eventual carga de abuso de direito), além de ser tema que ainda permite uma série de discussões e dúvidas na prática forense. Sobre o tema, conferir: BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-42, 2013; MALOY, Richard. Forum shopping? What's wrong with that? **Quinnipiac Law Review**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 25-62, 2005.

617 "Diante da existência de jurisdições concorrentes, é natural que haja o forum shopping, isto é, a escolha por parte do autor do foro mais conveniente, do seu ponto de vista. Nesse sentido, o termo forum shopping pode ter também uma conotação positiva, e não somente negativa como comumente explorado pela doutrina (como sinônimo de abuso), tal como se poderia pensar no caso da procura de um segundo foro pela parte autora, depois de não ter obtido sucesso no primeiro foro, ou no caso de duplicação de ações em diferentes foros para dificultar a defesa do réu, isto é, processa simultaneamente a mesma causa em diferentes foros". ZANETI, Graziela Argenta. **Jurisdição adequada para os processos coletivos transnacionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 151.

618 "Art. 111. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: I – o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa". PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

619 "Art. 111. São parte legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil". PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

620 Ainda sobre a questão da competência, conferir: BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-42, 2013.

manifestação do Supremo quando não fosse possível sanar eventual lesividade constitucional em âmbito regional?

Além disso, o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da arguição de descumprimento de preceito fundamental captura, em alguma medida, a competência das Cortes Locais, especialmente quando se discute lei estadual contestada em face de norma da Constituição Estadual de repetição obrigatória?

A resposta a essas questões não está explícita no texto constitucional, assim como não foi disciplinada nas leis que regulamentam a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade (Lei n.º 9.868/99[621]) ou mesmo a arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei n.º 9.882/99). Em uma análise detida das Constituições Estaduais, dos cinco maiores Tribunais de Justiça[622], também não é possível encontrar qualquer regulamentação sobre o tema. É possível, entretanto, encontrar alguns caminhos para essa questão.

O primeiro caminho pode ser justamente o silêncio do texto constitucional sobre o tema[623]. A Constituição pode ter deliberadamente optado por um silêncio eloquente, proposital, imbuído de uma tentativa de viabilizar um duplo controle de constitucionalidade sobre o tema. Partindo do raciocínio de que houve uma maior pluralidade de legitimados ativos, a ampliação no número de ações e a criação de mecanismos processuais de pluralização do debate é possível acreditar que a duplicidade de instrumentos de controle das leis e atos normativos estaduais seja simplesmente uma opção constituinte. Uma opção por viabilizar o debate sobre a compatibilidade de uma norma estadual, frente à Constituição, perante mais de um órgão do poder judiciário.

Uma opção que não distinguiria se o controle estadual é realizado antes ou depois do federal ou mesmo de forma concomitante, apenas permitindo que ambas as formas de controle

---

[621] Não se desconhece que, em relação à lei n. 9.882, há a previsão expressa de aplicação subsidiária da ADPF, conforme se verá mais à frente.

[622] Segundo o Conselho Nacional de Justiça, os tribunais podem ser divididos como sendo de grande, médio ou pequeno porte. Atualmente, segundo o referido ente, os três maiores tribunais de justiça são, respectivamente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, os quais juntos representam mais de 50% das ações distribuídas no âmbito estadual e se encontram na região Sudeste brasileira. Além desses, também são considerados de grande porte os TJs dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul (região Sul). Levando em conta esses dados, concentrou-se a pesquisa nas Constituições dos Estados de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Paraná e do Rio Grande do Sul por serem considerados Tribunais de grande porte, segundo a distinção mencionada. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília, CNJ. 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

[623] Em especial no tocante ao objeto da ADPF, na medida em que a Constituição delimita o objeto de todas as outras ações de controle de constitucionalidade concentrado perante o STF e o TJ, mas nada pontua em relação à Arguição.

possam conviver. Nessa toada, é possível concluir que não haveria apenas uma Corte originariamente competente para a realização do controle de constitucionalidade. Ambas seriam igualmente competentes[624].

Embora a construção de argumentos para a sedimentação desse caminho seja possível, há também outros caminhos. Um deles – e mais condizente com o que se propõe nesta tese – é compreender a decisão do poder constituinte de maneira diversa daquela que tem entendido a Corte Federal nas últimas décadas. A ideia é que se possa, diante dos fundamentos expostos no capítulo anterior, dar preferência ao julgamento, debate e decisões das Cortes Estaduais. Ainda que *prima facie* perante as Cortes Locais.

O pressuposto fundamental para compreender a determinação de controle de constitucionalidade das normas estaduais é entender em qual contexto esse modelo de controle está inserido e, em especial, como a competência descrita no texto constitucional pode ser compatibilizada com o princípio federativo. É o que se pretende realizar neste capítulo.

6.2 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO

6.2.1 Definição

Na acepção clássica do processo civil, a competência costuma ser conceituada como "medida de jurisdição", ou seja, como a quantidade de jurisdição delegada a um determinado órgão ou grupo de órgãos[625]. Atualmente, entretanto, a competência e a jurisdição não se confundem[626]. Enquanto a "[...] jurisdição é poder, a competência é a capacidade de exercê-

---

[624] DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 80. Ainda sobre esse ponto, é importante anotar que atualmente, em caso de conflito entre Cortes, simplesmente se aplica a jurisprudência já formada pela Corte Federal, salvo se a Corte local declarasse a norma inconstitucional, ocasião em que, pelo efeito da nulidade, não haveria mais que se cogitar da validade da norma no ordenamento jurídico vigente.

[625] LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de direito processual civil**. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 55. Em anotação sobre esse ponto, Cândido Rangel Dinamarco pontua: "A conceituação liebmaniana de competencia ('quantità di giurisdizione assegnata in exercizio a ciascun organo') supera aquela que tradicionalmente a indica como medida da jurisdicao contra a qual sempre cabe dizer que a jurisdição, como poder, não é suscetível de medidas, restrições ou divisões (todo juiz, enquanto tal, é encarnação do próprio Estado, exercendo naquele momento, em sua inteireza, o poder jurisdicional). Com essas considerações, a definição dada por Liebman foi inteiramente acatada na Teoria geral do processo, de Cintra-Grinover-Dinamarco (v. n. 137, p. 237 v. também n. 68, p. 142, sobre a unidade da jurisdição). Pode-se dizer que estamos diante de um conceito abstrato da competência, que a focaliza como um complexo das causas pertinentes a determinado juiz, sem atenção a qualquer delas em particular: concretamente, a competência consiste na 'relação de adequação legítima entre o processo, qualquer questão sobre ela"'. LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de direito processual Civil**. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 82.

[626] Segundo Aloisio Mendes, "[...] a jurisdição pode ser entendida como o poder, enquanto a competência é o exercício delimitado daquele. Tecnicamente, portanto, a jurisdição estará sempre presente para o juiz, podendo faltar-lhe, entretanto, a competência". MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da justiça**

la"[627]. Em outras palavras, o conceito de competência passa a ser qualitativo e não quantitativo[628].

Ocorre que a distribuição dessa parcela de poder entre vários órgãos não permite concluir quem deve dizer o direito no caso concreto, o que faz com que haja a necessidade de se organizar as regras de competência, de forma a permitir maior segurança aos jurisdicionados, bem como maior eficiência na prestação jurisdicional[629]. Essas regras irão definir qual o juízo competente para processar e julgar uma determinada demanda e estão estabelecidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na legislação ordinária e nos regimentos internos dos Tribunais. A Constituição Federal estabelece a atuação dos vários órgãos do poder judiciário, distribuindo essa parcela de poder entre as várias "justiças"[630] (especializadas e

---

federal. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 29. Ainda sobre o tema, Antônio Cabral define: "[...] o conceito de jurisdição remete ao poder em si, a competência refere-se ao exercício do poder jurisdicional por meio de um conjunto delimitado de poderes funcionais [...] se a competência tem esse aspecto negativo que significa o limite ao exercício do poder, tem também um aspecto positivo, que é a autorização ou empoderamento para um sujeito praticar atos jurisdicionais". CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 130.

[627] MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 58. Ainda sobre a distinção, esclarece Daniel Amorim Neves: "O conceito tradicional de competência é de que o instituto seja a medida da jurisdição, ou ainda a quantidade de jurisdição delegada a um determinado órgão ou grupo de órgãos. Ainda que não seja possível se desligar completamente do conceito de jurisdição para os fins de conceituação da competência, não parece que as definições tradicionais possam ser aplaudidas, levando o operador, na verdade, a equívocos indesejáveis em decorrência da confusão entre esses dois institutos. No caminho da criação de um conceito para a competência, é necessária, ainda que de forma significativamente sumária, a definição da jurisdição, até mesmo para que esses dois institutos não sejam confundidos". NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Competência no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 19.

[628] MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 58.

[629] Criticando a posição apresentada, dispõe Alexandre Câmara: "Isso porque, sendo a jurisdição una e indivisível, como já afirmado, não se afigura possível medir a 'quantidade de jurisdição' que cada órgão jurisdicional exerce. Todos os órgãos do Judiciário exercem a função jurisdicional na mesma medida, já que aquela função do Estado é indivisível. A questão não é de quantidade de jurisdição, mas dos limites em que cada órgão jurisdicional pode legitimamente exercer essa função estatal. Assim sendo, pode-se definir a competência como o conjunto de limites dentro dos quais cada órgão do Judiciário pode exercer legitimamente a função jurisdicional. Em outras palavras, embora todos os órgãos do Judiciário exerçam função jurisdicional, cada um desses órgãos só pode exercer tal função dentro de certos limites estabelecidos por lei". THAMAY, Rennan Faria Krüger. **Direito processual civil**: teoria geral do processo, processo de conhecimento, processo de execução, processo cautelar. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 217.

[630] Em definição pontual, afirmam os autores: "No Brasil, a Constituição Federal define as várias 'justiças', ou seja, os grupos de órgãos que têm competência para tratar de determinados grupos de litígios. Fala-se, assim, nas justiças trabalhista (arts. 111 a 116), eleitoral (arts. 118 a 121), militar (arts. 122 a 124), e nas justiças federal (arts. 106 a 110) e estadual (arts. 125 e 126). O que não é da competência das justiças especializadas trabalhista, eleitoral e militar é da competência, por exclusão, da justiça comum. Dentro da chamada justiça comum, também por critério de exclusão, o que não for da competência da justiça federal (arts. 108 e 109) é da competência da justiça estadual. A Constituição Federal, após tratar das justiças especializadas trabalhista (arts. 111 a 116), eleitoral (arts. 118 a 121), militar (arts. 122 a 124) e da justiça federal comum (arts. 106 a 110), afirma em seu art. 125, caput, que 'os Estados organizarão sua Justiça', observados os princípios estabelecidos por ela própria, isto é, pela Constituição Federal. As denominadas 'justiças', de acordo com a Constituição Federal, as Constituições dos Estados e as leis de organização judiciária possuem vários órgãos jurisdicionais". MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

comuns, federal e estadual) e atribuindo ao legislador ordinário a regulamentação mais específica na atuação de cada um dos órgãos do poder judiciário.

Nas Constituições Estaduais, por sua vez, permanece alguma disciplina normativa sobre o tema. Embora nem sempre seja claro no âmbito estadual, em relação à competência sobre normas processuais, é importante anotar que a competência regional é não apenas suplementar, mas também supletiva. Nesses termos, diante da omissão da lei federal, incumbirá à lei estadual regulamentar a matéria em sua plenitude[631].

É o que faz, por exemplo, a Constituição Baiana ao estabelecer o cabimento de reclamação constitucional perante o Tribunal de Justiça e viabilizar que a lei estadual regulamente a admissão e o procedimento aplicável à espécie. É também o caso do Tribunal de Justiça de Santa Catarina ao constituir uma legislação específica sobre o procedimento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade[632].

Além disso, incumbe também às normas de organização judiciária a disciplina sobre a competência, lembrando que as normas de cunho procedimental foram delegadas à concorrência (legislativa) entre União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso XI, da Constituição. Ainda, especialmente no âmbito do controle de constitucionalidade, a disciplina normativa federal fica a cargo da Constituição Federal, da legislação especial (lei n.

---

[631] A Constituição Federal determinou que as normas sobre processo civil fossem editadas pela União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Incumbiria aos Estados-membros as normas sobre procedimento e a atuação supletiva em relação às normas federais. Entretanto, uma leitura mais adequada e atual do tema exige a sua compreensão de forma mais equânime aos termos federais. Sobre o tema, conferir o entendimento de Paula Sarno, que, comentando sobre a atuação supletiva dos Estados, prescreve: "Há outras situações a serem cogitadas. Por exemplo, há um rol de títulos executivos extrajudiciais em lei federal. Não há óbice, contudo, a que documento comum e bilateralmente constituído no tráfego jurídico local seja erigido pelo legislador do Estado, supletivamente, à categoria de título executivo. Seria razoável admitir que a lei estadual conferisse força executiva a documentos difundidos no comércio local – ainda que não previstos no rol de títulos executivos da lei federal. Indo mais além, há que se cogitar a construção de procedimentos especiais novos, aptos a dar tratamento mais adequado a situações usuais no Estado. Seria o caso de uma ação de imissão na posse com pedido liminar típico, ou de novo procedimento para executivos fiscais estaduais ou, ainda, como sugere Ernane Fidélis dos Santos, a criação de procedimento de jurisdição voluntária necessário para a tutela de direitos. O Projeto de Código de Procedimentos em Matéria Processual do Estado de Pernambuco institui o regramento supletivo de um procedimento especial para processamento de alvará de levantamento. Esclarece que o depósito de quantia deve dar-se por ordem do juízo, bem como que sua movimentação e levantamento pressupõem alvará do juiz (art. 57)". BRAGA, Sarno Braga. Norma de processo e norma de procedimento: O problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 468 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. p. 370. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17749/5/PAULA%20SARNO%20BRAGA%20-%20Norma%20de%20processo%20e%20norma%20de%20procedimento%20o%20problema%20da%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%AAncia%20legislativa%20no%20direito%20constitucional%20brasileiro.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

[632] SANTA CATARINA. **Lei n. 12.069/2001**. Dispõe sobre o procedimento e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-12069-2001-santa-catarina-dispoe-sobre-o-procedimento-e-julgamento-da-acao-direta-de-inconstitucionalidade-perante-o-tribunal-de-justica-do-estado-de-santa-catarina. Acesso em: 08 jan. 2024.

9.868/99 e 9.882/99) e do regimento interno do Supremo Tribunal Federal e, no caso do âmbito regional, das Constituições Estaduais e, como regra, das normas de organização judiciária[633].

6.2.2 Natureza jurídica

A competência pode ser compreendida como um pressuposto processual de validade do processo, segundo o qual o juiz sem competência não deveria realizar nenhuma atividade, salvo declarar a sua própria incompetência[634]. Os atos do juiz absolutamente incompetente são, nesse sentido, nulos, na medida em que, em regra[635], não são passíveis de convalidação, conforme determina o art. 64, do Código de Processo Civil[636]. A lei, no entanto, por questão de

---

[633] Embora o Estado de Santa Catarina tenha legislação específica sobre o tema, conforme antes indicado, em regra, os demais Estados utilizam a legislação federal específica sobre o tema. A legislação utilizada nas ações diretas de inconstitucionalidade, de constitucionalidade e de arguição de descumprimento de preceito fundamental são, respectivamente, a Lei n. 9.868/99 (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 União**, Brasília, DF, p.1) e 9.882/99 (BRASIL. Lei nº 9.882, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1° do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2).

[634] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Competência no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 23; CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**. Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Jurisdição e competência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020; MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **O novo processo civil**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2017.

[635] Cf. "PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. VALIDADE DE DECISÃO PROFERIDA EM REGIME DE URGÊNCIA POR JUÍZO INCOMPETENTE. POSSIBILIDADE. NULIDADE DE DECISÃO SUCINTA. NÃO CABIMENTO. MULTA. EMBARGOS NÃO PROTELATÓRIOS. SÚMULA 98/STJ. 1. A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia de modo integral e adequado, apenas não adotando a tese vertida pelo agravante. Os fundamentos do aresto a quo são cristalinos. Inexistem, portanto, omissões, contradições, obscuridades ou ausência de motivação a sanar. 2. A recorrente argumenta que não existe decisão judicial válida determinando o bloqueio dos seus bens, pois a decisão proferida pelo juízo incompetente é nula (violação do art. 113 § 2º do CPC) e a do juízo competente carece de fundamentação (ofensa ao art. 165 do CPC). 3. O acórdão recorrido concluiu pela validade: a) da decisão proferida pelo juízo incompetente, que decretou, em antecipação de tutela, a indisponibilidade dos bens em questão com o objetivo de assegurar o ressarcimento do suposto dano ao patrimônio público, até o pronunciamento do juízo competente; b) da decisão do juízo competente que não desbloqueou os bens da recorrente, pois a decisão, embora concisa, está fundamentada nas alegações autorais e nos documentos que instruíram a petição de ingresso (art. 93, IX, CF) (e-STJ fls. 17/18). 4. Em regra, o reconhecimento da incompetência absoluta do juízo implica a nulidade dos atos decisórios por ele praticados, mas isso não o impede, em face do poder de cautela previsto nos arts. 798 e 799 do CPC, de conceder ou manter, em caráter precário, medida de urgência, para prevenir perecimento de direito ou lesão grave e de difícil reparação, até ulterior manifestação do juízo competente. Assim, não ofende o art. 113, § 2º do CPC a decisão que, a despeito de declinar da competência para vara especializada, manteve os efeitos da antecipação de tutela já concedida até a sua reapreciação pelo juízo competente. Precedentes [...]". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.038.199**, Espírito Santo. Rel. Ministro Castro Meira, segunda turma, julgado em 07/05/2013, DJe 16/05/2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800517425&dt_publicacao=16/05/2013. Acesso em: 20 ago. 2023.

[636] "Art. 64. A incompetência, absoluta ou relativa, será alegada como questão preliminar de contestação. § 1º A incompetência absoluta pode ser alegada em qualquer tempo e grau de jurisdição e deve ser declarada de ofício. § 2º Após manifestação da parte contrária, o juiz decidirá imediatamente a alegação de incompetência. § 3º Caso a

economia processual, admite a manutenção de certos atos praticados pelo juiz incompetente, desde que devidamente convalidados pelo juiz competente[637] no caso da incompetência relativa.

Além disso, conforme indicado, cabe a cada juiz decidir sobre a sua própria competência. Assim, considerando que a lei confere a cada magistrado o poder de verificar a satisfação dos pressupostos processuais e sendo a competência um deles, é natural que o juiz da causa tenha poder de decidir, ao menos com base na demanda inicial posta[638], sobre a sua competência[639].

6.2.3 Critérios de definição de competência

O estabelecimento da competência, conforme indicado, é comumente definido a partir do caminho estabelecido pela Constituição, pelo Código de Processo Civil e pelas normas de organização judiciária dos Tribunais. O percurso normalmente estabelecido diz respeito, em primeiro lugar, a saber se a competência é ou não do Estado brasileiro.

Embora o Código atual não faça referência à competência internacional e interna, diante da impropriedade do termo, define as causas que podem ser julgadas no território brasileiro, tanto de forma exclusiva quanto concorrente[640]. Na sequência, havendo a

---

alegação de incompetência seja acolhida, os autos serão remetidos ao juízo competente. § 4º Salvo decisão judicial em sentido contrário, conservar-se-ão os efeitos de decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra seja proferida, se for o caso, pelo juízo competente". BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

[637] LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de direito processual civil**. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 81-82.

[638] Explica-se: "[...] da mesma forma que a jurisdição, também a competência se determina com base na demanda proposta, uma vez que é sobre ela que o juiz deve pronunciar-se, para julgá-la procedente ou improcedente; é levado em conta o estado de fato existente no momento da propositura da demanda, não tendo relevância as eventuais mutações subsequentes, que a fariam desaparecer [...]". LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de direito processual civil**. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 83.

[639] MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 49.

[640] Segundo o atual diploma processual: "Art. 23. Compete à autoridade judiciária brasileira, com exclusão de qualquer outra: I - conhecer de ações relativas a imóveis situados no Brasil; II - em matéria de sucessão hereditária, proceder à confirmação de testamento particular e ao inventário e à partilha de bens situados no Brasil, ainda que o autor da herança seja de nacionalidade estrangeira ou tenha domicílio fora do território nacional; III - em divórcio, separação judicial ou dissolução de união estável, proceder à partilha de bens situados no Brasil, ainda que o titular seja de nacionalidade estrangeira ou tenha domicílio fora do território nacional. Art. 24. A ação proposta perante tribunal estrangeiro não induz litispendência e não obsta a que a autoridade judiciária brasileira conheça da mesma causa e das que lhe são conexas, ressalvadas as disposições em contrário de tratados internacionais e acordos bilaterais em vigor no Brasil. Parágrafo único. A pendência de causa perante a jurisdição brasileira não impede a homologação de sentença judicial estrangeira quando exigida para produzir efeitos no Brasil. Art. 25. Não compete à autoridade judiciária brasileira o processamento e o julgamento da ação quando houver cláusula de eleição de foro exclusivo estrangeiro em contrato internacional, arguida pelo réu na contestação. § 1º Não se aplica o disposto no caput às hipóteses de competência internacional exclusiva previstas neste Capítulo.

possibilidade de julgamento no âmbito nacional, questiona-se se a competência diz respeito a alguma das justiças especializadas, nos termos da Constituição Federal.

Não sendo a competência das justiças especializadas, ou seja, da justiça do trabalho, da justiça eleitoral ou da justiça militar, investiga-se se há o interesse da União ou de alguns de seus órgãos na lide. Em caso afirmativo, a competência será da justiça comum federal. Não sendo o caso, a competência será da justiça comum estadual.

Definida a justiça competente, prossegue-se a partir de três critérios principais. O primeiro diz respeito a um critério objetivo, segundo a lição de Chiovenda[641], na qual é possível estabelecer a competência com base no valor dado à causa ou mesmo nas características da demanda (critério material), conforme determinam os artigos 62 e 63 do Código de Processo Civil. Segundo esse critério, é possível que se diferencie, por exemplo, entre os Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública, tanto em âmbito estadual quanto federal[642], em relação às Varas Cíveis e da Fazenda Pública, ou mesmo, quanto à natureza da demanda, entre àquelas em que são atribuídas matérias de família, crime, registros públicos, infância e juventude etc.

O segundo ponto é o funcional, ou seja, de acordo com as funções desempenhadas pelo órgão jurisdicional, dividindo-se comumente em competência funcional horizontal e vertical. Nesse caso, a competência reparte-se entre os magistrados que desempenharão as suas funções em primeiro grau ou em segundo grau. Dentro desse critério, ingressa, ainda, a competência que exercerão os magistrados fora do seu território, como no caso do cumprimento de cartas precatórias ou mesmo na prática de certos atos de colheita de prova ou na efetivação de certos provimentos judiciais[643].

O último critério é o territorial, nos termos do art. 46 a 53, do Código de Processo Civil, o qual, além de diversas regras específicas, determina, por exemplo, que a ação fundada

---

§ 2º Aplica-se à hipótese do caput o art. 63, §§ 1º a 4º . BRASIL. Lei n. 13.105, 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

641 CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**, v. 3. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1942. p. 214.

642 "Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas: I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo". BRASIL. **Lei nº 9.099, 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 27 de setembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 12 mar. 2024; "Art. 3o Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças". BRASIL. **Lei nº 10.259, 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF, 13 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

643 MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Curso de Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 64.

em direito pessoal ou direito real sobre bens móveis será proposta no domicílio do réu e, tendo o réu vários domicílios, será demandado no foro de qualquer deles, à escolha do autor. Caso se trate de ação possessória imobiliária, será proposta no foro de situação da coisa, da mesma forma que, havendo alguma pessoa vulnerável, no domicílio desta[644].

Esses critérios são usualmente divididos em absoluto ou relativo, a depender do grau de disponibilidade das partes ou mesmo da necessidade de prévio respeito ao interesse da administração da justiça. É o que ocorre em relação aos critérios de competência absoluta material e funcional e o critério territorial de competência relativa, embora o próprio Código, em determinadas circunstâncias, admita certas exceções e pontos de interseção entre eles.

6.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

6.3.1 Princípio do juiz natural

Segundo a doutrina tradicional, o princípio do juiz natural diz respeito a um dos fundamentos do Estado de Direito, segundo o qual todo e qualquer sujeito tem o direito de ser julgado por um juiz escolhido por regras previamente estipuladas para tanto. O sistema brasileiro incorporou esse princípio a partir de duas disposições constitucionais específicas. A primeira delas é a proibição do juízo de exceção (art. 5º, inciso XXXVII, CRFB); e a segunda a de que "[...] ninguém será julgado senão pelo juízo competente" (art. 5º, inciso LIII, CRFB).

Ambas as prescrições visam a dar proteção à independência e à imparcialidade do julgador, não permitindo que haja interferência externa ou mesmo que o magistrado não tenha vinculação com os dados postos em juízo. Isso faz com que a definição do juiz competente seja pré-determinada aos fatos, bem como não haja a possibilidade de manipulação dos próprios

---

644 "Art. 53. É competente o foro: I - para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento e reconhecimento ou dissolução de união estável: a) de domicílio do guardião de filho incapaz; b) do último domicílio do casal, caso não haja filho incapaz; c) de domicílio do réu, se nenhuma das partes residir no antigo domicílio do casal; d) de domicílio da vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha); II - de domicílio ou residência do alimentando, para a ação em que se pedem alimentos; III - do lugar: a) onde está a sede, para a ação em que for ré pessoa jurídica; b) onde se acha agência ou sucursal, quanto às obrigações que a pessoa jurídica contraiu; c) onde exerce suas atividades, para a ação em que for ré sociedade ou associação sem personalidade jurídica; d) onde a obrigação deve ser satisfeita, para a ação em que se lhe exigir o cumprimento; e) de residência do idoso, para a causa que verse sobre direito previsto no respectivo estatuto; f) da sede da serventia notarial ou de registro, para a ação de reparação de dano por ato praticado em razão do ofício; IV - do lugar do ato ou fato para a ação: a) de reparação de dano; b) em que for réu administrador ou gestor de negócios alheios; V - de domicílio do autor ou do local do fato, para a ação de reparação de dano sofrido em razão de delito ou acidente de veículos, inclusive aeronaves". BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

fatos após a distribuição do processo, com vistas a alterar a competência. Evita-se, com isso, rearranjos políticos ou manobras processuais[645].

Trata-se de verdadeiro direito fundamental, de matriz constitucional, que exige de um terceiro (juiz) a função de prestar a tutela jurisdicional de forma justa e adequada à ordem jurídica. Esse princípio, entretanto, tem enfrentado sérios desafios nas últimas décadas[646].

Conforme alerta Antônio Cabral, esse princípio tem exigido do intérprete jurídico e dos órgãos jurisdicionais uma nova compreensão ou uma nova significação dos seus limites, na medida em que a prática judiciária, impulsionada pela busca da eficiência, acaba por desnortear espaços que antes eram entendidos como intransponíveis[647]. Continua o autor, "[...] então, um de dois caminhos deve ser seguido. Ou abandonamos o juiz natural, admitindo que o princípio foi importante em algum momento histórico, mas que atualmente não é necessário e deve ser extinto para uma maior eficiência do sistema de competências, ou procuramos identificar-lhes as características adequadas ao nosso tempo"[648].

Partindo dessa dualidade, o autor busca encontrar um equilíbrio entre os caminhos propostos. Nesses termos, sem abandonar o aspecto garantístico do princípio, em especial a noção de objetividade, impessoalidade e invariância das regras e decisões sobre competência, incorpora, entre outros elementos, a noção de eficiência processual. Com isso, tenta aproximar a noção de jurisdição e distribuição de competências a uma gestão judiciária eficiente e, também, ao gerenciamento de estruturas (*court management*)[649].

Assim, partindo da noção de que a eficiência e a competência são conceitos combinantes entre si, propõe-se uma nova forma de enxergar o princípio do juiz natural, aliando flexibilidade, adaptabilidade e funcionalidade. Nessa perspectiva, dispondo encontrar o juiz mais capacitado e com mais conhecimento para decidir o caso[650].

---

[645] Algo definido por Fredie Didier, ao falar de competência, como "[...] as regras de distribuição (das ações) servem exatamente para fazer valer a garantia do juiz natural: estabelecem-se critérios prévios, objetivos, gerais e aleatórios para a identificação do juízo que será o responsável pela causa. É por isso que o desrespeito às regras de competência implica incompetência absoluta. DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Salvador: Jus Podivm, 2008. v. 1. p. 101-102.

[646] CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

[647] Conferir: CABRAL, Antonio do Passo. Processo e tecnologia: novas tendências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 85, jul./set. 2022.

[648] CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 306.

[649] CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 306.

[650] É algo que já acontece com relativa frequência no sistema brasileiro, por exemplo, através de varas especializadas em matéria bancária, ambiental e falimentar.

6.3.2 Impacto de uma nova compreensão do juiz natural perante a Corte Local

6.3.2.1 Princípio do juiz natural: questão inicial

A partir da adoção de um novo conceito de juiz natural, pode-se retomar a pergunta inicialmente formulada: pode o Supremo Tribunal Federal entender que o exercício da jurisdição estadual é uma etapa imprescindível ao exercício do controle de constitucionalidade federal ou que a atuação somente deveria ocorrer quando não fosse possível sanar a lesividade à norma em âmbito estadual? Usualmente, a doutrina de direito processual responde de forma negativa a essa questão, justamente por entender que haveria uma suposta ofensa à competência do Supremo definida na Constituição. Ofensa essa que decorreria justamente da inobservância ao princípio do juiz natural.

Não é demais lembrar que, segundo o disposto no art. 102, inciso I, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal em face da Constituição Federal. No entanto, se o princípio do juiz natural, segundo a doutrina mais moderna do direito processual civil, está necessariamente entrelaçado às noções de flexibilidade, adaptabilidade e funcionalidade, não seria de todo impensável atribuir prévia competência às Cortes Estaduais ou uma preferência ao seu julgamento. Até mesmo porque há regra constitucional expressa sobre o tema (art. 125, §2°, da Constituição Federal).

Para melhor compreender essa proposta, é necessário esclarecer dois pontos iniciais: (i) se haveria um declínio de competência não previsto em lei – ou mesmo na Constituição – por parte do Supremo Tribunal Federal; (ii) se haveria reais vantagens decisórias nessa proposta, ou seja, se a ideia é construir um sistema de competências mais maleável e gerenciável, com vistas a atingir resultados mais eficientes, indaga-se se a adoção dessa posição traria reais benefícios ao sistema federativo e à democracia.

6.3.2.2 Princípio do juiz natural e o declínio de competência

Em primeiro lugar, quando se fala em declínio de competência pelo Supremo, é importante esclarecer que não se trata de uma escolha deliberada do Supremo de não decidir sobre uma determinada matéria, o que poderia, em uma primeira leitura, parecer. Assim, se o olhar do intérprete for restrito a uma concepção romano-germânica de competência, segundo a

qual o juiz não pode recusar sua competência a outro juízo porque estaria, ainda que indiretamente, promovendo uma negativa de jurisdição, a conclusão, especificamente no âmbito do processo constitucional, passa a ser essa.

Entretanto, não é essa posição que se procura desenvolver no presente trabalho. Para tanto, o primeiro olhar, diz respeito à compreensão do princípio da proibição de *non liquet*. Sobre esse princípio, em primeiro lugar, entende-se que, tanto em primeiro quanto em segundo grau de jurisdição, se trata de uma regra e não propriamente de um princípio. Sem adentrar aqui na discussão, ainda hoje presente na doutrina, sobre a diferença entre regras e princípio, é possível concluir, na esteira de Canotilho, que ambas são espécies de normas.

Essas normas possuem como critérios de distinção: (i) grau de abstração, no qual os princípios são normas com um grau de abstração relativamente mais elevado do que as regras; (ii) grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto, no qual as regras podem ser aplicadas imediatamente, enquanto os princípios exigem mediações concretizadoras, do legislador ou mesmo do juiz; (iii) caráter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito, no qual os princípios, ao contrário das regras, possuem natureza estruturante dentro do sistema jurídico; (iv) proximidade com a ideia de direito, fazendo com que as regras se vinculem a uma ideia ou conteúdo meramente funcional, enquanto os princípios estão relacionados a uma noção de justiça ou mesmo de direito; (iv) por fim, os princípios são espécies de normas dotados da natureza normogenética, eis que são fundamento das regras[651].

Tendo por base essa concepção, é difícil desenvolver a noção de que o princípio da proibição de *non liquet* possa permanecer arraigado à compreensão de que se trata, ao menos em primeiro e segundo grau de jurisdição, de um princípio e não de uma regra, na medida em que não há discricionariedade em não decidir os casos postos a julgamento. Em outras palavras, não se admite que a existência de uma solução final à fase cognitiva possa ser ponderada ou aplicada em graus. Uma vez posta a questão à decisão, o julgamento se torna um imperativo, não se admitindo exigências de otimização ou de peso.

Portanto, o núcleo essencial da proibição de *non liquet*, ou seja, da inafastabilidade do controle jurisdicional, é de evidente regra, enquanto estiver diante de uma demanda posta em primeiro e segundo grau de jurisdição, mas se aproxima mais de princípio quando aplicado

---

[651] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1160-1161.

perante os Tribunais Superiores, uma vez que, ao contrário do juiz ou desembargador, os ministros ao julgarem uma demanda exercem uma função completamente distinta[652].

Portanto, a depender de onde se aloque a noção de inafastabilidade jurisdicional, estar-se-á diante de uma regra ou de um princípio. Nesse sentido, esta é a compreensão dada à matéria por Luiz Guilherme Marinoni: "[...] a Corte, portanto, pode se negar a decidir um caso, ao contrário de um Juiz ou de um Tribunal, cujas funções são exatamente a de resolver os casos concretos. Ou seja, o Supremo Tribunal Federal não tem dever de julgar os casos, pelo que a proibição de 'non liquet' simplesmente não se aplica a ele"[653].

Aprofundando a questão, ainda coloca:

> É curioso que, quando alguém se coloca diante da admissibilidade de não decisão da Corte, imediatamente surge indagação sobre eventual violação da regra que proíbe o *non liquet*. Talvez pelo motivo de se olhar para a decisão constitucional como se fosse uma decisão como as demais. Ocorre que a função e o dever dos Juízes e dos Tribunais, diante de um caso concreto, não são equivalentes aos da Corte. A função da Corte não é resolver os casos concretos, mas sim atribuir sentido à Constituição e desenvolver o direito constitucional com base na evolução dos fatos e valores sociais. Exatamente por isso é que a Corte não está à disposição de todo e qualquer recurso extraordinário que afirma a inconstitucionalidade de uma decisão. O Supremo Tribunal Federal, nos termos da repercussão geral, seleciona os casos que lhe permitem decidir questões constitucionais relevantes e adequadas ao cumprimento da sua função[654].

Diante disso, aplicando a mesma lógica ao controle de constitucionalidade federal e regional, admite-se que, diante da existência de uma ação interposta em âmbito regional, o Supremo Tribunal Federal não decida ou dê preferência às Cortes Regionais para deliberarem sobre o tema. Nesse contexto, será necessário alcançar um consenso ou, no mínimo, uma multiplicidade de argumentos que permitam formar, na base do Poder Judiciário, uma visão mais plural e democrática.

Isso não parece desnaturar a garantia de identificação do juízo competente para o processamento da demanda de controle de constitucionalidade ou mesmo deixa de assegurar que o responsável por seu julgamento seja definido em momento anterior à instauração do processo. Afinal, a definição da competência das Cortes Locais encontra-se expressamente prevista desde o advento da Constituição Federal (art. 125 da Constituição) e, com ela, é

---

[652] Registre-se que os desembargadores dos Tribunais de Justiça, ao realizarem controle de constitucionalidade concentrado, exercem uma função distinta daquela exercida quando funcionam como Tribunal recursal. São papéis distintos, com impactos diferentes no ordenamento jurídico.

[653] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 218.

[654] MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 218.

possível extrair de antemão quem tem a capacidade para julgar o controle de constitucionalidade de uma lei estadual em face da Constituição Estadual (mesmo tendo como parâmetro norma de repetição obrigatória). Exige-se, apenas, que o princípio do juiz natural seja lido em conjunto com outros valores constitucionais, tais como eficiência, democracia e pluralismo (art. 3° c/c art. 37, da Constituição).

Ademais, ao contrário do que se poderia supor com esse prévio declínio, no sentido de uma possível perda de competência do Supremo Tribunal Federal, a ideia, em verdade, é exatamente oposta. Quando os argumentos chegam à base do Poder Judiciário com um campo maior de discussão, debate e reflexão, permitem, por via reflexa, uma tendência de maior respeitabilidade da decisão.

Nesses termos, quanto maior for a possibilidade de participar da decisão, seja pela possibilidade de intervenção, seja pela possibilidade de reflexão, a chance de aceitação da decisão e respeito a ela se amplia. Com isso, ao se permitir que o Supremo deixe de decidir em um primeiro momento – tanto por não existir um questionamento diretamente perante a Corte ou mesmo suspendendo a sua decisão para ouvir as Cortes Locais –, viabiliza-se um ganho de legitimidade democrática a todo Poder Judiciário, em especial à própria Corte que, quando for incitada a decidir, terá um maior número de argumentos a serem considerados, bem como uma visão mais ampla e amadurecida do problema posto a julgamento.

Isso nada diz respeito a uma negativa de jurisdição ou a um simples declínio de competência, mas a um reforço à noção de democracia participativa[655]. Na linha de Richard Fallon[656], ao responder ao texto de Jeremy Waldron, é defendida a possibilidade de criação de múltiplos pontos de proteção ou uma barreira a mais na proteção dos direitos[657], isto é, o reforço ao debate com prioridade nas Cortes Locais não retira a competência *a priori* da Corte Federal. Pelo contrário, permite a criação de um ponto a mais de reforço ao debate democrático e mais

---

[655] Cf. GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

[656] FALLON JUNIOR, Richard H. The core of an uneasy case for judicial review. **Harvard law review**, Cambridge, v. 121, n. 7, p. 1693-1736, maio 2008. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11222677/fallon_judicialreview.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2022.

[657] "Part II then criticizes Waldron's reasoning about the balance of outcome-related considerations and, in the course of doing so, develops an affirmative case for judicial review. Assuming for the sake of argument that judicial review would not increase the number of cases in which questions of rights were decided correctly, Part II supports judicial review as a means of minimizing the number of cases in which underenforcement occurs". FALLON JUNIOR, Richard H. The core of an uneasy case for judicial review. **Harvard law review**, Cambridge, v. 121, n. 7, p. 1693-1736, maio 2008. p. 1700. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11222677/fallon_judicialreview.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2022.

uma forma de proteção e entrincheiramento dos direitos fundamentais. Em última medida, viabiliza mais um caminho para que o povo tenha a sua voz ouvida.

6.4 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA AÇÃO DIRETA ESTADUAL

No caso em que se discute – possibilidade de controle de constitucionalidade de uma lei estadual em face da Constituição Estadual que repete norma da Constituição Federal –, não há qualquer exigência ou previsão normativa de subsidiariedade. Não há na lei ou mesmo no texto constitucional a previsão expressa sobre a necessidade de obediência a algum critério de subsidiariedade do controle de constitucionalidade federal sobre o estadual ou vice-versa. Ambos os controles de constitucionalidade concentrado podem ocorrer de forma simultânea, apenas tendo como parâmetros normas constitucionais de índole e natureza diversas, ora a Constituição Federal, ora a Constituição Estadual.

Entretanto, nos casos indicados, quando há norma de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais, poder-se-ia indagar sobre a possibilidade de aplicação de algum critério de subsidiariedade. Esse critério exige que se questione, em primeiro lugar, se há algum meio eficaz de neutralizar a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento da ação. Além disso, pressupõe que uma medida somente será intentada quando houver real utilidade no seu ajuizamento.

Algo já utilizado quando se fala, por exemplo, de subsidiariedade no âmbito da ADPF. Segundo o artigo 4º, §1º, da Lei n.º 9.882/99, "[...] a arguição não será admitida quando houver qualquer outro meio de sanar a lesividade". Segundo a referida lei, para que haja a admissão de uma arguição na Corte, é necessário que haja relevância constitucional da controvérsia suscitada, bem como obediência ao regime da subsidiariedade.

Sobre esse ponto, o Ministro Gilmar Mendes, por ocasião da ADPF 76/TO, esclarece: "[...] em princípio, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental"[658]. Nessa

[658] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 76, Tocantins**. Agte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Agdo: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 19 outubro 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757924903. Acesso em: 19 nov. 2022.

perspectiva, são excluídos os processos ordinários e recursos extraordinários, na medida em que não se trata de meio eficaz, considerando a natureza e as consequências dos processos de índole objetivo[659].

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, no agravo regimental 17/AP, a arguição não será admitida "[...] sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado". Cria-se, assim, um pressuposto negativo ao ajuizamento da arguição, exigindo que "[...] os instrumentos disponíveis se mostrem capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional"[660].

Ao discorrer sobre a ADPF 449, a Procuradoria-Geral da República afirmou que é "[...] igualmente incabível o controle concentrado externo quando existente meio de representação de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual, perante o respectivo Tribunal de Justiça"[661]. Retomando a pauta, isso significa dizer que, além da questão da compreensão do juiz natural a partir de outros valores constitucionais, é possível pensar, também, na aplicação ou criação de um princípio da subsidiariedade na relação entre os julgamentos nas Cortes Federais e Locais. Isso pode ser visualizado de duas formas.

A primeira delas é pelo raciocínio já desenvolvido pela doutrina processual ao falar de competência concorrente. Quando houver dois órgãos judiciários igualmente competentes – pense-se, por exemplo, em demandas previdenciárias, nas quais o beneficiário pode escolher

---

[659] "13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 33**. Min. Rel. Gilmar Mendes. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2030720. Acesso em: 30 jan. 2024. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 939**. Min. Rel. Rosa Weber. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6337999. Acesso em: 30 jun. 2024.

[660] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Med. Caut. em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 100-5, Tocantins**. Agte: Partido Verde. Agdo: Município de Palmas. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 15 dezembro 2008. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=332988. Acesso em: 19 nov. 2022.

[661] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449**, Distrito Federal. Reqte: Partido Social Liberal Reqdo: Câmara Municipal de Fortaleza. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750684777. Acesso em: 22 set. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 939**. Min. Rel. Rosa Weber. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6337999. Acesso em: 30 jun. 2024. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 971**. Min. Rel. Gilmar Mendes. Reqte. Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6400169. Acesso em: 30 jun. 2024.

entre o Juízo Federal do seu domicílio ou nas varas federais da capital do Estado-membro[662] –, outros fatores devem ser considerados.

É o que acontece no caso das relações de consumo ao se considerar a hipossuficiência do consumidor e, com isso, permitir-lhe o ajuizamento da ação em mais de um local, ou mesmo, nas relações de acidente aéreo ou de veículo ou, ainda, de quem necessita de alimentos, ao se considerar a situação de maior vulnerabilidade do proponente. A questão aqui proposta também permite que se considere outros elementos para afirmar uma preferência de julgamento. O respeito prévio às decisões das Cortes Locais viabiliza a consideração do pacto federativo de forma mais profícua ao permitir, além da concretização do disposto no art. 125, §2º, da Constituição, o respeito à divisão de competências, a autonomia dos entes federados e a descentralização de poder. Em última medida, há o fortalecimento da própria noção de democracia.

O segundo argumento, já esboçado, diz respeito à possibilidade de interpretação das normas constitucionais de forma conjunta, ou seja, havendo a possibilidade de julgamento por mais de um ente, deve-se interpretar ambas as regras de forma a permitir que, em primeiro lugar, possam ser julgadas pela Corte Local. Apenas e tão somente quando tal julgamento não for suficiente para sanar a lesividade da norma frente à Constituição – nesse caso tanto federal quanto estadual –, é que será possível levar o debate à Corte Federal.

Muito embora a lei, no caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental, faça ressalva específica sobre esse ponto (art. 4, §1°, da Lei n.º 9.882/99), a Constituição não fez nenhuma ressalva especial, limitando-se a afirmar que a arguição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei (art. 102, §1°, da Constituição). Além disso, mesmo antes da regulamentação da ADPF, diante da sua evidente inspiração no recurso constitucional e no recurso de amparo, respectivamente, no sistema alemão e espanhol, os autores já argumentavam que não se tratava de uma hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar eventual lesão[663].

Aqui, da mesma forma, não diz respeito à impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo, mas de uma hipótese de preferência no julgamento com vistas a dar uma maior efetividade ao pacto federativo e à democracia.

---

[662] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 689**. O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o Juízo Federal do seu domicílio ou nas Varas Federais da capital do Estado-membro. Consulta disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2710. Acesso em: 23 fev. 2024.

[663] MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 2, n. 13, jun. 2000. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1025/1009. Acesso em: 23 fev. 2024.

Além disso, diz respeito à necessidade de compreensão da Constituição como unidade e, assim de interpretar as regras de competência das Cortes Constitucionais – federal e estadual – de forma harmônica[664]. É preciso lembrar que o princípio da unidade da Constituição impõe ao intérprete que considere a Constituição em sua globalidade, procurando harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais, considerando-as não como normas isoladas e dispersas, mas como preceitos integrados num sistema íntegro, unitário[665].

Da mesma forma, caso não se possa falar em um critério da subsidiariedade entre ações diretas que discutam leis estaduais perante a Corte Estadual e a Corte Federal – no caso de normas de repetição obrigatória –, poder-se-ia pensar no critério já aplicado às demandas cíveis pelo Código de Processo Civil. Segundo o Código de Processo Civil, especificamente no art. 313, inciso V, "a", suspende-se o processo, quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente. Diz respeito a um liame de dependência lógica entre duas ou mais causas, de modo que o julgamento daquela dita prejudicial influenciará, de maneira lógica e antecedente, no teor do julgamento daquela que a subordina.

Para Cândido Rangel Dinamarco, uma causa é prejudicial à outra quando seu julgamento for capaz de determinar a decisão desta – como a sentença anulatória do contrato impede que seja julgada procedente a demanda de condenação a cumpri-lo, assim como a declaração negativa de paternidade impõe a rejeição da demanda de alimentos[666]. Em outras palavras, diz respeito a uma questão prévia a ser decifrada no processo de cognição e que versa sobre um antecedente lógico e necessário ao julgamento do mérito e que vincula a solução deste[667].

Em que pese o conceito de prejudicialidade seja aplicado, em regra, às demandas de caráter adversarial e não àquelas de natureza objetiva, como ocorre no processo concentrado de constitucionalidade, não seria impensável aplicar o mesmo raciocínio no caso de interposição de demandas simultâneas, tendo o mesmo objeto e parâmetro de controle – leia-se: normas que possuam o mesmo conteúdo na Constituição Estadual e Federal. Ao viabilizar a suspensão do julgamento no âmbito federal, permitindo o desenvolvimento de argumentos no âmbito

---

[664] SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito constitucional**. Anotações Nucleares. Curitiba: Juruá, 2001, p. 70.
[665] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1148.
[666] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 171.
[667] FERNANDES, Antônio Scarance. **Prejudicialidade**: Conceito – Natureza jurídica – Espécies de prejudiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 53.

estadual, bem como o debate por diferentes legitimados, a partir de pontos de vista diversos e, especialmente, mais próximos aos fatos e ao local de incidência da norma, cria-se um campo propício para que o desenvolvimento da decisão subsequente possa ocorrer de forma mais democrática e plural.

Note-se que não se trata de uma suspensão obrigatória, pelos termos do Código, nem de uma impossibilidade total de julgamento perante o Supremo, mas apenas de um caminho antecedente que permite que a decisão subsequente possa ser redigida com uma maior amplitude de argumentos, além, é claro, de uma pluralização do debate, na medida em que, ao outorgar uma competência *prima facie* às Cortes Locais, propicia que participem do cenário de discussão aqueles agentes que normalmente estão excluídos do debate nacional e, até mesmo, que o Judiciário local possa ter voz enquanto Corte Constitucional estadual. Afinal, se o "[...] federalismo permite prestigiar a diversidade regional em favor da unidade nacional"[668], assim como "[...] é uma importante limitação do poder, no caso, por meio de uma divisão vertical de poder"[669], o exercício da competência das Cortes Locais em primazia à Federal pode ser tomado como um importante instrumento de respeito e consolidação da Federação brasileira.

6.5 PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA ADEQUADA

Unido a esses dois elementos, está o princípio da adequação, ou seja, a noção de que a tutela jurisdicional deve ser prestada por meio das técnicas processuais pertinentes e a partir do Juízo mais adequado entre aqueles que possuam competência para tanto. Nessa toada, o juiz natural passa a ser aquele que, dentre os competentes, pode decidir melhor o caso posto a julgamento[670].

Partindo da concepção de que se discute o mesmo objeto – uma norma estadual – e que o parâmetro de controle de constitucionalidade é deveras semelhante, hipótese de normas que digam respeito a princípios constitucionais sensíveis, por exemplo, é possível encontrar

---

[668] LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1986, p. 355.
[669] LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1986, p. 353-354.
[670] Segundo Antonio do Passo Cabral: "[...] se a tutela jurisdicional deve ser prestada de maneira ótima, por meio de técnicas processuais apropriadas para cada caso, as partes têm direito a que seu litígio, uma vez judicializado, seja decidido pelo juízo mais adequado entre aqueles com competência para tanto. E essa análise deve ser extraída de circunstâncias concretas a serem sopesadas pelo juiz". Continua o autor: "[...] nesse cenário, o princípio do juiz natural não se limita à abstração 'fria' da lei, mas incorpora alguma medida de adequação e eficiência da competência. O juiz natural passa a ser o juiz que pode decidir melhor". CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. Tese (Concurso de Professor Titular de Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 371.

duas cortes igualmente competentes para decidir o litígio constitucional. Nessa seara, é possível questionar qual Corte tem melhores condições de decidir o litígio em debate.

Num primeiro momento, o raciocínio usualmente construído pela doutrina afirmaria que a Suprema Corte, diante do fato de ser a guardiã da Constituição, naturalmente possuiria melhores condições de tomar uma decisão de compatibilidade e, até mesmo porque, decidiria em última instância, garantindo maior rapidez e previsibilidade ao ordenamento jurídico. Nessa ordem de ideias, opta-se por um caminho distinto, uma vez que, em termos de rapidez e, assim, em ganho de previsibilidade, as ações de controle concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça possuem um tempo de tramitação consideravelmente mais curto do que aquele perpetrado pelo Supremo Tribunal Federal[671].

Segundo, porque o ganho de previsibilidade não é necessariamente concretizado com uma decisão da Corte Federal, na medida em que outros Estados podem seguir promulgando legislações com pequenas distinções daquela julgada pela Suprema Corte. Lembrando que as decisões de controle de constitucionalidade realizadas pelo Supremo não têm o condão de impedir uma alteração legislativa pelo Parlamento federal quando disserem respeito à lei federal, como já ocorreu em relação à Vaquejada[672]; e parece ocorrer em relação à demarcação das terras indígenas[673]. Além disso, assim como no âmbito federal, nada impede que também no Parlamento estadual haja a promulgação de nova lei com sutil diferença em relação àquela declarada inconstitucional.

Da mesma forma, uma decisão de controle de constitucionalidade de lei estadual tem por consequência a declaração de nulidade daquela norma e não de todas as outras ações que discutam texto semelhante. É usual que numa mesma decisão o Ministro Relator acabe fazendo referência a outras decisões semelhantes, de outras unidades da federação, e julgando todas juntas, mas, em termos de técnica processual, tanto no regimento interno do Supremo, quanto no sistema do Código de Processo Civil, não há essa obrigação processual[674].

---

[671] As indicações de tempo de tramitação das demandas de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná serão indicadas com maior atenção ao final da tese. Ainda demandam finalização do SEI aberto perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para a indicação precisa dos dados.

[672] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983**. Reqte: Procurador-Geral Da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília. 14 junho 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente= 4425243. Acesso em: 23 fev. 2024.

[673] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.017.365**. Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720. Acesso em: 23 fev. 2024.

[674] Foi o caso da decisão proferida pelo plenário do Supremo Tribunal Federal quando declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que obrigavam as empresas de telefonia móvel a instalarem equipamentos para o bloqueio do serviço de celular em presídios. Por maioria, os ministros entenderam procedente cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas sobre o tema. Em todas elas, o entendimento foi no sentido de que os serviços de telecomunicações são matéria de competência privativa da União e não dos

Além disso, a jurisprudência brasileira não permite concluir que uma maior previsibilidade está necessariamente ligada a uma maior integridade do sistema. São conceitos e noções que ainda são distintos, em que pese o esforço da doutrina para encontrar caminhos adequados a uma compreensão comum[675].

Terceiro, a adequação precisa ser compreendida, no âmbito do processo constitucional, com alguns pontos distintos em relação à adequação no âmbito do processo civil e do processo penal. Esse princípio diz respeito a perguntar *quem possui melhores condições de decidir* levando em consideração a noção de federação e democracia, mas também as peculiaridades do caso posto em julgamento.

Portanto, não se defende que em todo e qualquer caso haverá a prevalência do âmbito estadual em detrimento do âmbito federal (atendidos os pressupostos indicados), pois se admite que poderá haver circunstâncias em que a decisão do Supremo Tribunal Federal, em relação a uma lei estadual, possa ser mais bem equacionada, em termos de lesividade e de estrutura federativa, quando houver o julgamento diretamente pelo Supremo. Mas, por outro lado, alguns questionamentos devem ser feitos antes que se alcance a Corte Federal em todo e qualquer tema[676]. Reforça-se, portanto, a noção de que há inúmeros benefícios de índole democrática, já

---

estados federados. Em que pese a divergência aberta pelo Min. Edson Fachin, o entendimento esboçado foi replicado nas seguintes ações diretas de inconstitucionalidade: 5356, 5327, 5253, 4861 e 3835. Sobre o tema, conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.901, São Paulo**. Reqte: TELCOMP – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 4 maio 2020. p. 10. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752917640. Acesso em: 19 nov. 2022.

[675] Em pontual conclusão, William Pugliese afirma: "A integridade, por sua vez, impede a existência de dois posicionamentos opostos, de modo que os tribunais superiores devem exercer o constante controle de decisões que desviem dos precedentes firmados. Essa atribuição é, ao mesmo tempo, garantia de que não haverá discrepância na interpretação do Direito, mas também permite a rápida apreciação, pelos tribunais superiores, de novos argumentos desenvolvidos pelos magistrados de primeiro e segundo grau. Os recursos e o instituto da reclamação, portanto, fazem parte da estrutura que permite aos tribunais superiores uniformizar a jurisprudência de modo efetivo, sem impor a repetição de suas decisões, mas pela via do constante debate de teses e argumentos jurídicos. A estabilidade, por sua vez, demanda dos tribunais superiores que respeite o jurisdicionado e trate a variação de entendimento jurisprudencial como algo que merece a devida atenção por parte de toda a comunidade. Alterar um entendimento, no âmbito da jurisprudência uniformizada, não é meramente proferir uma nova decisão e publicá-la no Diário Oficial. Existem cuidados a serem tomados antes e depois da decisão ser tomada. Antes da decisão, por exemplo, o Código de Processo Civil sugere a realização de audiências públicas para o debate do tema e a convocação de interessados para que ingressem no processo e participem ativamente da discussão. Alterado o entendimento, o Código determina que se dê publicidade à decisão, o que deve ser compreendido à luz de uma publicidade ativa, ou seja, que vá ao encontro do jurisdicionado, e não a simples divulgação do resultado do julgamento pelas vias oficiais". PUGLIESE, William Soares. **A ratio da jurisprudência**: coerência, integridade, estabilidade e uniformidade. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2016. p. 289.

[676] É o caso, por exemplo, de uma norma que venha a tratar de aspectos ligados à saúde pública (competência constitucional concorrente, nos termos do art. 25, da CRFB) de interrupção da gestação. Sabe-se que a interrupção da gravidez diz respeito à matéria atinente à saúde pública – além de ser um tema de direito penal, o aborto. Por ser um tema reconhecidamente sensível à grande parte da população ou, dentro da classificação de Jeremy Waldron, ser um tema que se encontra em um "desacordo moral razoável", a questão que se propõe é: por qual

indicados nos itens anteriores, que permitiriam concluir que os desembargadores das Cortes Locais possuem melhores condições *prima facie* de julgar as ações de controle de constitucionalidade.

6.6 PRINCÍPIO DA ADERÊNCIA FEDERATIVA

O constituinte optou – ou assim parece ter optado – por algumas posições políticas em relação a essa matéria. A primeira delas diz respeito à forma pela qual está dividido o poder no Estado brasileiro. Além de uma separação do exercício do poder entre instituições (Executivo, Legislativo e Judiciário), houve a escolha por manter um modelo de Estado Federal e, com isso, optou-se também por uma divisão de poder não apenas entre instituições com funções distintas, mas também, e essencialmente, entre unidades ou entidades territoriais diversas. Cada unidade com a expressa previsão constitucional de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração própria[677].

Isso significa que aos Estados-membros foi dada pela Constituição a capacidade de auto-organização e autolegislação por meio da disciplina prevista no art. 25, na medida em que determina que os Estados "[...] organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". A atribuição de autogoverno encontra seu fundamento explícito no art. 27, 28 e 135 do texto constitucional, ao disciplinar sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, em especial as Assembleias Legislativas, os poderes do governador, bem como as normas atinentes aos juízes e ao Tribunal de Justiça.

A capacidade de autoadministração decorre da própria distribuição de competências realizada pela Constituição, a qual determina que "[...] são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição", ou seja, não havendo

---

razão as Cortes Locais não podem deliberar mais adequadamente sobre esse tema do que as Cortes Federais? Não se trata, obviamente, de alterar ou disciplinar a matéria penal atinente à interrupção da gravidez. Sobre esse ponto, não se discute que a matéria é de índole criminal e, assim, deve ser disciplinada apenas pelo ente federal, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. O âmbito de atuação é distinto. É permitir que as Cortes locais possam decidir sobre temas que o próprio legislador constituinte as atribuiu de competência para tanto. Diz respeito a uma competência concorrente aos entes legislativos (artigo 25, da CRFB) que devem ser lidos em consonância com o artigo 125, §1º, da Constituição Federal. Não criar mecanismos para esse exercício é, em última instância, ignorar a existência de um compartilhamento de poder que é intrínseco e necessário em uma federação.

[677] GONÇALVES, André Almeida *et al*. **Repensando o federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Direito Tributário e Financeiro, 2020. p. 64; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2018. p. 347; LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024, p. 373.

indicação específica no texto constitucional como de atribuição da União ou do Município, a competência será, por decorrência lógica ao art. 25, §1º, dos Estados.

Some-se a isso o fato de que, quando o constituinte atribui aos Estados a capacidade de instituírem as suas próprias Constituições, cria, por consequente, um mecanismo para defendê-la. É exatamente este o sentido do controle de constitucionalidade: permitir que o texto constitucional seja respeitado e que todos os atos normativos possam estar de acordo com o seu texto. Não faria sentido outorgar aos Estados-membros a capacidade de criar as suas próprias cartas constitucionais sem dotá-los de ferramenta que pudesse viabilizar a proteção do texto e, consequentemente, a vontade do constituinte decorrente.

A questão que surge aqui, no entanto, voltando ao tema inicial, é entender por qual razão os Tribunais de Justiça estariam aptos, num primeiro momento, a decidir sobre a compatibilidade da lei estadual frente à Constituição – atendidos certos requisitos anteriormente delineados[678]. Partindo da noção de que a norma constitucional – o parâmetro, portanto – é semelhante, o caminho estadual permite que haja um ganho democrático ao exercício do controle de constitucionalidade. Em outras palavras, diante dos argumentos como a maior proximidade com os fatos, ganho de estabilidade e maior maturidade nos argumentos e no debate, o ajuizamento perante a Corte Local reforçaria o caráter democrático da medida ao permitir a compreensão da competência a partir de um enfoque federalista, bem como uma gestão mais adequada dos processos no Supremo Tribunal Federal[679].

---

[678] É possível, inclusive, que a prévia deferência às Cortes Locais possa ser compreendida como um comportamento estratégico ao próprio Supremo Tribunal Federal, no sentido de controlar o momento adequado, tanto em termos políticos como econômico, para o julgamento, bem como observar o surgimento de outros argumentos ou mesmo a estabilização da discussão perante a sociedade (ainda que em um determinado local). Sobre essa questão, afirma Patrícia Perrone: "Segundo o comportamento estratégico, os juízes agem como agentes racionais e pautam sua conduta pela teoria dos jogos. Ao proferirem seus votos, procuram maximizar benefícios, influenciar o Direito e fazê-lo avançar de forma convergente com as suas preferências. Ocorre que um juiz constitucional não decide sozinho. Depende dos demais colegas para fazer prevalecer o seu entendimento. Depende dos demais Poderes para ter as suas decisões cumpridas. Depende do apoio popular para manter a sua autoridade. Portanto, se pretende verdadeiramente influenciar o conteúdo do Direito, precisa buscar proferir decisões que obtenham a adesão da maioria da Corte, que sejam cumpridas pelos outros Poderes e que tenham o suporte da opinião pública. Os confrontos são possíveis e as decisões impopulares são sustentáveis pontualmente, mas não de forma contínua e sistemática, sem um grande desgaste político ou sem importantes ameaças institucionais. Uma corte sob forte pressão dos demais Poderes só atuará a contento se movida por muito apoio popular. Esse cálculo político é parte do processo de autopreservação das instituições". MELLO, Patrícia Perrone Campos. "A vida como ela é": comportamento estratégico nas cortes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 2, 2018 p.688-718.

[679] "O diálogo apenas desconcentra o poder, permitindo que várias autoridades compartilhem a interpretação constitucional. E isso não apenas está de acordo com a ideia de que a Constituição não pertence ao Judiciário, como também permite tutelar a estabilidade e preservar a reciprocidade e o respeito mútuo. Embora nesta acepção a estabilidade tenha um significado mais abrangente, o certo é que nem mesmo a estabilidade do direito é prejudicada pelo diálogo, seja porque no seu curso o precedente vinculante permanece eficaz, seja porque a estabilidade não pode ficar alheia aos critérios que impõem o próprio desenvolvimento do direito – como a modificação dos fatos sociais –, seja ainda porque, além do diálogo nem sempre conduzir a uma nova decisão parlamentar, quando isso ocorre, a decisão é negada em benefício das razões apresentadas e debatidas pelas

Permitiria, por um lado, que as ações de controle de constitucionalidade estadual permanecessem, em um primeiro momento, sob a tutela dos Tribunais de Justiça. Por outro lado, permitiria que a Corte Constitucional (federal), diante de uma sensível diminuição de casos, pudesse exercer o seu verdadeiro papel (Corte de prospecção do Direito) e, quando fosse o caso, tutelasse a unidade e coesão nacional.

É importante colocar que esse movimento deliberativo vai além de um simples ganho democrático interno ao processo, na medida em que a manutenção em âmbito estadual da discussão – ainda que em um primeiro momento – gera um reforço ao desenvolvimento do modelo de justiça federativo e, portanto, de repartição de competências. Esse modelo, por sua vez, está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento de pilares democráticos, na medida em que, quanto menor for a concentração de poder, maior será a probabilidade de exercício plural e democrático do poder, em especial no processo de controle de constitucionalidade, o qual, em regra, não está imbuído de interesses privados em específico, mas na tutela da ordem constitucional.

Ademais, a pluralização do debate, ainda que por permitir que no âmbito estadual haja uma maior discussão, um maior número de legitimados, bem como a participação de entidades que não seriam admitidas em âmbito federal – certos amigos da Corte, por exemplo, que somente possuem legitimidade para o ingresso no processo de controle de constitucionalidade estadual, diante da sua representatividade apenas regional –, permite uma tomada de decisão multidimensional[680].

A aderência federativa vem, portanto, no sentido de viabilizar uma preferência às Cortes Locais – pelas razões já expostas. Além disso, vem no sentido de entender que cada uma das Cortes pode ter uma compreensão distinta sobre uma determinada lei (respectivamente ao seu Estado), sem que isso implique, por exemplo, a necessidade de intervenção do Supremo. Assim, há o entendimento de que leis com conteúdos semelhantes poderão ter acolhimento distintos em Cortes Locais diferentes, na medida em que cada Corte se vincula – adere – a realidades culturais, sociais e políticas diversas.

---

instituições, pelo que o diálogo acaba por rejeitar a perpetuidade, e não a estabilidade, do direito". MARINONI, Luiz Guilherme. O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais. **Res Severa Verum Gaudium**. Porto Alegre, v. 8, n.1, p. 26-51, dez., 2023.

[680] Sobre esse ponto, pontua-se que não se imputa à decisão do Supremo um caráter antidemocrático, apenas se viabiliza, entre outras questões, um diálogo entre Cortes constitucionais.

7 REFLEXOS DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL *PRIMA FACIE* DAS CORTES ESTADUAIS

7.1 DIMINUIÇÃO DA CARGA DE TRABALHO DO SUPREMO

Note-se que não se trata de ceifar a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal vir a decidir sobre o tema[681], nem de ignorar a determinação de "guarda da Constituição" pela Corte Federal. Conforme admite a atual jurisprudência do Supremo, já delineada alhures ao tratar da Reclamação n.º 373 e n.º 380, caberá ao Supremo, quando for o caso, admitir o recurso extraordinário.

Não é demais lembrar que o recurso extraordinário, enquanto recurso de caráter excepcional e constitucional, pode ser manejado pelos interessados nas hipóteses previstas na Constituição e no Código de Processo Civil. Trata-se de recurso que tem cabimento nas hipóteses de decisão contrária a dispositivo da Constituição Federal, de decisão que declara a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, que julga válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição e de decisão que julga válida lei local contestada em face de lei federal (art. 102, CRFB). Exige-se, ainda, para o cabimento que o recorrente demonstre a existência de "[...] questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos do processo", ou seja, que o demandante comprove a repercussão geral da questão constitucional (art. 102, §3°, da CRFB c/c art. 1.035 do CPC)[682].

Em uma análise federativa, e considerando a argumentação disposta, refere-se a um instrumento que, caso necessário, poderá ser manejado para atenuar eventuais assimetrias de direitos entre os entes federados. Assim, reconhecidos os requisitos de admissibilidade pela Corte, em especial a repercussão geral, a decisão da Corte poderá vir exatamente no sentido de corrigir eventual distorção que não possa ser percebida pela Corte Estadual ao julgar determinada ação de controle de constitucionalidade de lei estadual. Até mesmo porque, diante da normativa processual e constitucional, o Supremo não está, obviamente, vinculado ao que foi decidido em âmbito estadual.

---

[681] Até mesmo porque o Supremo possui competência para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ajuizados em face da Constituição Federal.

[682] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário Virtual. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 606107**. Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369821. Acesso em: 22 set. 2023.

No entanto, mais do que a interposição, importa também, no caso em que se discute, a compreensão que a Corte terá da questão aventada. A existência de requisitos para o cabimento[683] permite que a Corte possa ponderar quando a questão debatida, no controle de constitucionalidade estadual, possui o condão ou não para ser levada ao Supremo. Isso permitiria, por via reflexa, uma sensível diminuição no número de casos levados ao Supremo sem que a Corte, por outro lado, pudesse perder a competência para gerir conflitos federativos ou mesmo regular matérias que possam ser sensíveis a mais de uma unidade federada. Três hipóteses justificam essa conclusão.

A primeira delas é que grande parte do controle de constitucionalidade é feito com base em lei ou ato normativo estadual, conforme pontua a pesquisa desenvolvida por Tomio e Robl Filho, na qual detectaram que, de um total de 4.751 ações dessa natureza (entre 1988 e 2012), 2.991 foram relativas a alguma lei ou a algum ato normativo produzidos pelos Estados, o que corresponde a 63% de todas as ações. Logo, se essas ações fossem julgadas em âmbito estadual e, se fosse o caso, posteriormente submetidas ao Supremo, haveria um considerável número de ações que ficariam restritas ao âmbito estadual, desafogando a avalanche de processos que são encaminhados anualmente ao Supremo[684].

Outro fator relevante nessa análise diz respeito ao fato de que grande parte do controle de constitucionalidade estadual está centrado em vícios formais, especialmente em vícios de iniciativa e de competência e não em vícios materiais[685]. Isso faz com que o Supremo, mais do que uma Corte Constitucional, passe a ser árbitro de disputas internas, especialmente entre o poder executivo e o poder legislativo, fugindo à sua função precípua.

Nesses termos, quando as negociações internas às unidades subnacionais falham, o caminho mais fácil tem sido levar a questão ao Supremo Tribunal Federal, aguardando que ele decida sobre a adequação do "iter" legislativo, desde a iniciativa para a propositura do projeto legislativo, até o quórum ou a adequação interna dos termos legislativos. A preocupação deixa de ser, entretanto, efetivamente a tutela do ordenamento jurídico e passa a ser, ainda que de forma oculta, sobre quem possuiria mais força, inclusive política, na Corte Federal.

---

[683] REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 108.

[684] REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 108.

[685] TOMIO, F. R. de L; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2948>. Acesso em: 31 ago. 2023.

Um terceiro argumento é que esses temas poderiam facilmente ser levados à Corte Estadual, mas, diante da proximidade entre o Tribunal de Justiça e aqueles que deram início à lei ou participaram do processo de aprovação, opta-se por um órgão do poder judiciário que, supostamente, encontrar-se-ia equidistante das partes. Novamente, essa forma de pensamento reforça um estigma das Cortes Locais, como se em âmbito nacional não houvesse influência política no julgamento dos casos levados à Corte Federal; ou que não pudesse existir imparcialidade nas Cortes subnacionais; ou que os agentes estaduais não teriam mecanismos políticos para a construção de alianças em âmbito federal.

Ainda que se concorde em parte com o argumento – a saber, que diante da proximidade das Assembleias Legislativas e dos governadores com os Tribunais de Justiça pudesse haver uma maior pressão política ou influência na decisão –, não haveria razão para que houvesse a supressão das instâncias locais. Vale dizer, mesmo que se considere tal fato, é possível acreditar que podem existir boas razões para o desenvolvimento do processo decisório regional. Esse é o caso, por exemplo, do chamado experimentalismo decisório. Se ele pode, por um lado, gerar alguma carga de insegurança, por viabilizar decisões diferentes em Estados-membros diversos, pode, por outro lado, permitir que novos argumentos possam ser aventados e debatidos[686].

Exatamente nessa linha, está o argumento desenvolvido pelo Ministro Luiz Fux:

> No entanto, a imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (laboratory of democracy). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas. Nas palavras do Justice Brandeis, "[...] é um dos felizes incidentes do sistema federal que um único estado corajoso possa, se seus cidadãos assim decidirem, servir como laboratório, e tente experimentos sociais e econômicos inovadores sem riscos para o resto do país" (tradução livre, voto divergente em New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262, 311 (1932)). Sob este prisma, impor ao Estado-membro a simples reprodução acrítica de norma federal, quando tal circunstância não decorre de mandamento constitucional ou de algum imperativo real de uniformidade nacional, inviabiliza uma das facetas do federalismo enquanto meio de, nos estritos limites das competências constitucionais de cada ente, inovar e evoluir na política regulatória[687].

---

[686] Relacionando a necessidade de respeito a um espaço subnacional com o tema em debate aqui: "The new judicial federalism, however, suggests a model that would enable rights advocates to continue pressing for vigorous national and even international rights protections, while also embedding in regional constitutions and local charters rights that cannot be embedded in the national constitution, effectively enforced by the national government, or enforced only at minimal levels. Such na arrangement would produce peaks and valleys of rights protection within a nation, but this rugged rights terrain is surely preferable to a flat land of minimal or ineffectual national rights protection". KINCAID, John. Foreword: the new federalism context of the new judicial federalism. **Rutgers Law Journal 26**. [s. l.], p. 913-948, 1995.

[687] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1188352 RG/DF**. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/ paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749417436. Acesso em: 13 abr. 2024. No

É o que tem acontecido, por exemplo, no sistema norte-americano, quando as decisões das Cortes Superiores de alguns Estados, tais como Califórnia, Connecticut, Iowa e Massachusetts, decidiram a favor da união entre pessoas do mesmo sexo a partir das Constituições subnacionais. Isso levou, por um lado, a uma corrida de outros Estados para emendarem os seus respectivos textos constitucionais com o objetivo de evitar a inserção dessa possível autorização em âmbito constitucional[688]. Por outro lado, essas decisões dos tribunais estaduais também levaram a Suprema Corte a modificar seu entendimento[689].

No caso Lawrence v. Texas, a Corte alterou o entendimento anterior firmado no caso Bowers v. Hardwick, de 1986, compreendendo, em apertada síntese, que a conduta sexual consensual deveria ser protegida pelas regras da décima quarta emenda. Essa decisão acabou anulando leis de diversos Estados americanos que criminalizavam a sodomia consensual entre adultos em ambiente privado, não importando a orientação sexual dos participantes[690].

Outro argumento possível diz respeito à constatação de que nem todas as demandas precisam necessariamente serem submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal. É comum, especialmente no sistema recursal brasileiro, a ideia de que os conflitos devem chegar às Cortes de vértice, o que reflete, além de uma falta de compreensão da razão dessas Cortes, num descrédito ao julgamento pelos Tribunais locais.

---

mesmo sentido na ADI 3059: "O conceito de 'norma geral' é essencialmente fluido, de fronteiras incertas, o que, embora não o desautorize como parâmetro legítimo para aferir a constitucionalidade de leis estaduais, distritais e municipais, certamente requer maiores cautelas no seu manejo. Isso porque a amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam 'normas gerais' influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação. Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão 'normas gerais', limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3059**. Rel. Min. Ayres Britto. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8398297. Acesso em: 13 abr. 2024.

[688] São eles: Alabama (Emend. 774); Alaska (art. I, sec. 25); Arizona (art. XXX); Arkansas (Emend. 83); Colorado (art. II(31); Dakota do Norte (art. XI(28)); Flórida (art. I(27)); Geórgia (art. I (4)); Havaí (art. I(23)); Idaho (art. III(28)); Kansas (art. XV(16)); Kentucky (sec. 233A); Louisiana (art. XII(15)); Michigan (art. I (25)); Mississippi (art. XIV(263A)); Missouri (art. I(33)) e Montana (art. XIII(7); Nebraska (art. I(29)). Disponível em: TARR, Alan. Controlling competency conflicts: subnational constitutions, national constitutions and the allocation of authority. *In*: SUBNATIONAL CONSTITUTIONAL GOVERNANCE. **Johannesburg**: Konrad Adenauer Stiftung, p. 76-86, 1999. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b0955cb5-3af0-310c-a191-a366662284 53&groupId=252038. Acesso em: 03 nov. 2023.

[689] ASSIS, Christiane Costa *et al*. O constitucionalismo subnacional nos estados federais. **Revista Direito & Paz**, [s. l.], v. 2, n. 45, p. 43-69, 2021. p. 54-55.

[690] "We conclude the case should be resolved by determining whether the petitioners were free as adults to engage in the private conduct in the exercise of their liberty under the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment to the Constitution. For this inquiry we deem it necessary to reconsider the Court's holding in Bowers". **Lawrence v. Texas (2003)**. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/558/. Acesso em: 04 nov. 2023.

Tendo em vista esse contexto, é inadequado compreender o sistema processual brasileiro a partir da premissa de que caberá, em toda e qualquer demanda, dar a palavra final. Esquece-se de que a função primordial do Supremo é de ser uma Corte – conforme reiterado no texto – de prospecção do Direito, ou mesmo que incumbe ao Superior Tribunal de Justiça a uniformização e interpretação da lei federal.

Além disso, a Constituição determinou que os Tribunais de Justiça são os entes competentes para a análise de compatibilidade das normas municipais e estaduais frente à Constituição Estadual. Não sendo o caso de norma de repetição obrigatória ou de afronta direta a texto da Constituição, não caberá análise ou decisão pelo Supremo Tribunal Federal[691]. Até mesmo porque, sendo o caso de declaração de inconstitucionalidade, sequer subsistirá norma a ser questionada perante a Suprema Corte[692].

7.2 RETOMADA DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

Outra análise relevante diz respeito ao fato de que a possibilidade de ajuizamento de uma demanda diretamente perante o Supremo Tribunal Federal faz com que grande parte do controle de constitucionalidade estadual reste esvaziado. Novamente, tendo por base a pesquisa desenvolvida por Tomio, Kanayama e Robl[693], os Tribunais de Justiça, quando da realização do controle de constitucionalidade, analisam uma parcela muito pequena de leis ou atos normativos estaduais.

Segundo a pesquisa dos professores da Universidade Federal do Paraná – UFPR, em análise dos atos que são objetos do controle de constitucionalidade concentrado, apenas 6,9% são de índole estadual. Todos os demais são de caráter municipal. Isso revela, em conjunto com os dados anteriormente lançados, que a retomada do julgamento das ADIs pelos Tribunais de Justiça não apenas contribuiu com uma diminuição da sobrecarga de processos que são enviados ao Supremo, como permite que os Tribunais de Justiça, enquanto órgãos responsáveis

---

[691] Cf. DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

[692] Não caberá análise por meio de recurso extraordinário se a norma da Constituição Estadual não for de reprodução obrigatória, eis que, havendo ofensa apenas reflexa (ou sequer havendo ofensa) à Constituição não caberá recurso extraordinário ao Supremo.

[693] TOMIO, F. R. de L; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, 2015. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2948. Acesso em: 31 ago. 2023.

pela tutela da Constituição Estadual e, indiretamente, da Constituição Federal, possam dar concretude à repartição de poder entre as unidades federadas[694].

Há, certamente, um reforço democrático quando há, conforme repisado, a garantia de exercício da jurisdição estadual, especialmente para casos que tenham especial relevância para o âmbito local. Ademais, quando digam respeito a fatos que devem ser inseridos em um específico contexto.

Em análise ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por exemplo, tem-se que temas relevantes ao Estado foram levados ao Supremo e que atualmente poucos casos permanecem centrados na Corte Local. Em um exame dos casos analisados, em torno de 360 ações de constitucionalidade (por ação e por omissão), apenas 58 casos dizem respeito à lei estadual, ou seja, menos de 17% das ações de controle concentrado realizado pelo TJPR dizem respeito a leis estaduais[695]. Todos os demais casos tratam de questionamentos de lei ou de atos normativos municipais em face da Constituição. Além disso, dentre os 58 casos, muitos já foram julgados e outros, em torno de 9 processos, foram suspensos para que pudessem aguardar a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria[696].

O argumento desenvolvido pelos relatores, nesses casos, concentra-se em dois argumentos principais. O primeiro é que compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, razão pela qual eventual decisão pelo Tribunal de Justiça do Paraná importaria usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para a análise da matéria[697] nas hipóteses em que a decisão sobre o controle de constitucionalidade concentrado tomasse por base ou parâmetro norma da Constituição Estadual de repetição obrigatória frente à Constituição Federal.

---

[694] "Isto explica o fato de nos Estados Unidos ser diminuta a competência do Poder Central e ampla, a dos Estados. E no Brasil, ao contrário, ser diminuta a competência das unidades decorrentes do fracionamento artificial do Estado Central. Claramente, se pode identificar nesta peculiaridade da nossa Federação a eterna crise em que vivem os Tribunais Superiores". ALVIM, Teresa Arruda. **Recurso Especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 244.

[695] Embora o processo de controle de constitucionalidade seja de consulta pública, a consulta foi realizada mediante acesso específico disponibilizado pela Presidência do E. Tribunal de Justiça, na modalidade de "consultor" em segundo grau, mediante a abertura do SEI n. 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade". Entretanto, diante da ausência de um campo próprio para a análise específica do objeto da ADI, ADC e ADO, foi realizada a pesquisa manual em todas as ocorrências indicadas.

[696] Embora o processo de controle de constitucionalidade seja de consulta pública, a consulta foi realizada mediante acesso específico disponibilizado pela Presidência do E. Tribunal de Justiça, na modalidade de "consultor" em segundo grau, mediante a abertura do SEI n. 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade". Entretanto, diante da ausência de um campo próprio para a análise específica do objeto da ADI, ADC e ADO, foi realizada a pesquisa manual em todas as ocorrências indicadas.

[697] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Autos nº 0013238-12.2016.8.16.0000**. Rel. Des. Carlos Mansur Arida. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=2a04429189046c7fc1c51dd220628963a33138b2c702 b5a3b9274651086ad07e6e299f45a8957202. Acesso em: 29 set. 2023.

Além de uma suposta usurpação de competência, o outro argumento diz respeito à manutenção da jurisprudência já sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria – indicada no primeiro capítulo da tese –, segundo a qual, havendo *simultaneus processus*, há uma causa de suspensão prejudicial da ação de controle concentrado estadual. Nessa perspectiva, diante da coexistência de jurisdições constitucionais, no sistema brasileiro (federal e estadual), proposta uma ADI no Supremo Tribunal Federal, suspende-se a ação em trâmite perante a Corte Local até que haja decisão definitiva pela Corte Federal[698].

Em que pese os argumentos "caminhem juntos", o que se percebe, ao menos da leitura dos acórdãos e decisões da Corte paranaense, é que em nenhuma decisão houve qualquer tentativa, ou mesmo manutenção, da ação em curso. Sequer houve a ponderação dos argumentos lançados pelas partes ou a pluralização do debate em âmbito regional.

Portanto, uma nova compreensão sobre a competência para o julgamento das ações de controle de constitucionalidade estadual frente a normas de repetição obrigatória precisa ser repensada no que tange aos princípios do juiz natural, da eficiência e da adequação. Viabiliza-se, assim, por um lado, a noção de repartição de poder entre os entes federados e, por outro, que a Corte Federal possa exercer a sua função real, que é dar sentido às normas constitucionais e ao Direito.

7.3 O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO SOBRE A APLICABILIDADE DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: CAPTURA DA COMPETÊNCIA DAS CORTES LOCAIS?

Muito embora a tese tenha por foco o reforço à competência das Cortes Locais para o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, pelos motivos expostos nos itens anteriores, não é possível deixar de indagar se há uma captura de competência dessas Cortes pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do atual uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Sobre esse ponto, três questões iniciais precisam ser esclarecidas, antes de retomar a resposta a essa questão.

---

[698] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Pet 2.701 AgR**. Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/10/2003. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369821. Acesso em: 22 set. 2023. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 190**, São Paulo. Reqte: Governador do Distrito Federal, Reqdo: Município de Estância Hidromineral de Poá, São Paulo. Rel. Min. Edson Fachin, Brasília, 29 setembro 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798565. Acesso em: 22 set. 2023.

A primeira delas é que a ADPF foi incluída no texto da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n.º 3/1993, por meio da qual afirma, em seu enunciado (art. 102, §1º, da Constituição) que a competência será do Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. A referida lei somente foi criada em 1999 (Lei n.º 9.868/99[699]), permitindo duas formas de arguição: autônoma e incidental.

A autônoma tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Nessa hipótese, a interposição ocorre por intermédio dos mesmos legitimados da ADI, ou seja, aqueles previstos no art. 103, da Constituição; exige-se que não haja outro meio eficaz de sanar a lesividade (critério da subsidiariedade); e que haja (a) ameaça ou violação a preceito fundamental e (b) um ato estatal ou equiparável capaz de provocá-la.

Já a segunda, a arguição incidental[700], prevê, nos termos do artigo 1º, da Lei n.º 9.882/99, a possibilidade de arguição quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual, municipal – e por consequência também distrital – incluídos os anteriores à Constituição. No caso da incidental, deverá ser demonstrada, além da subsidiariedade e da ameaça ou lesão a preceito fundamental, a relevante controvérsia constitucional e o caráter de lei ou ato normativo questionado (e não de qualquer ato do poder público)[701].

Ainda sobre a ADPF incidental, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao decidir pela constitucionalidade da Lei n.º 9.882/99, assim se manifestou:

> A arguição incidental pressupõe, assim, a existência de um litígio, de uma demanda concreta já submetida ao Poder Judiciário, além de outros requisitos para além da subsidiariedade e da ameaça de lesão a preceito fundamental: (i) a necessidade de que seja relevante o fundamento da controvérsia constitucional e (ii) que se dirija contra lei ou ato normativo – e não contra qualquer ato do Poder Público. Nos casos da

---

[699] BRASIL. Lei nº 9.882, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=L9882&text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 22 dez. 2023.

[700] "O caráter incidental da arguição sugere que ela seja suscitada no âmbito de um processo, por uma das partes, por terceiro com legitimidade para intervir ou de ofício pelo órgão judicial. Nenhuma dessas hipóteses está presente aqui. André Ramos Tavares emprega alternativamente o termo paralela (Arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na lei, p. 62), que melhor identifica a situação, mas não foi seguido por outros autores. O termo incidental também não identifica adequadamente a natureza da arguição, que é suscitada em ação própria, na qual se exerce jurisdição abstrata e concentrada. Para um paralelo com o incidente de inconstitucionalidade do direito europeu e com a declaração incidental de inconstitucionalidade já existente no direito brasileiro (CF, art. 97, e CPC, arts. 480 e 482), v. Bruno Noura de Moraes Rêgo, Arguição de descumprimento de preceito fundamental, 2003, p. 33 e ss. apud BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 303.

[701] BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 304.

> arguição incidental, eventuais processos em tramitação ficarão sujeitos à suspensão liminar de seu andamento ou dos efeitos da decisão acaso já proferida (art. 5º, § 3º), bem como à tese jurídica que venha a ser firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento final da ADPF, que terá eficácia *erga omnes* e vinculante (art. 10, § 3º). 13. A previsão legal representa um reforço do sistema de controle de constitucionalidade concentrado, ainda que o impacto se produza sobre processos judiciais em curso. Seu desenho pelo legislador infraconstitucional visou justamente a possibilitar a provocação do Supremo Tribunal Federal para apreciar controvérsias constitucionais relevantes concretamente debatidas em qualquer juízo ou tribunal, quando não houvesse outra forma idônea de tutelar preceitos fundamentais. Nesse sentido, ao contrário do que sustenta o CFOAB, não existe violação ao princípio do juiz natural ou ao devido processo legal, tratando-se a medida de mecanismo eficaz para decisão de uma mesma questão de direito, de forma isonômica e uniforme, em prol de maior segurança jurídica"[702].

Essa modalidade, no entanto, diante do veto presidencial, que não permitiu que qualquer pessoa lesada ou ameaçada pudesse ingressar com a ação, em conjunto com a suspensão do julgamento, por um pedido de vista do Min. Sepúlveda Pertence[703], apenas recentemente finalizado[704], conforme indicado, acabou relegando essa questão quase ao esquecimento[705].

A segunda delas é que não há nenhum empecilho para que sejam criadas ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental também em âmbito estadual. Embora não exista no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – jurisdição constitucional objeto de pesquisa –, isso não significa dizer que os demais Tribunais não possam aplicá-la, com base nos seus respectivos regimentos internos ou mesmo por meio da previsão na Constituição Estadual ou

---

[702] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2231**. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. CFOAB. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768574657. Acesso em: 22 maio 2024.

[703] "Na sessão de 5 de dezembro de 2001, o então relator acolheu em parte o pedido de medida cautelar para suspender, com eficácia *ex nunc* e até julgamento final da ação, a vigência do § 3º do art. 5º da referida Lei. Isso porque, de acordo com o Ministro Néri da Silveira, tais normas permitiriam a fiscalização concentrada e concreta pela via da ADPF, o que estaria em confronto com o devido processo legal. O relator originário também conferia interpretação conforme a Constituição ao art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999, para excluir do seu âmbito de incidência as controvérsias constitucionais concretamente já deduzidas em processo judicial em curso. O julgamento foi então interrompido em razão do pedido de vista do Ministro Sepúlveda Pertence (doc. 9)". [703] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2231**. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. CFOAB. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768574657. Acesso em: 22 maio 2024.

[704] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2231**. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. CFOAB. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768574657. Acesso em: 22 maio 2024.

[705] GRYNBERG, Ciro. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: a relevância como fundamento ontológico da ADPF. *In*: OSORIO, Aline; MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luna van Brussel (coord.). **Direitos e democracia**: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 645.

em legislação específica. É o caso, por exemplo, de Alagoas[706], do Rio Grande do Norte[707], do Mato Grosso do Sul[708] e de Minas Gerais[709]. Esses Estados possuem previsão expressa sobre a possibilidade de interposição da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ainda sobre esse ponto, segundo parte da doutrina, não haveria sentido na criação de uma ADPF estadual, por três razões principais. Primeiro, porque os preceitos fundamentais a serem reconhecidos na Constituição Federal muito provavelmente se aplicariam a todas as unidades federadas. Segundo, porque a decisão do Supremo incidiria também sobre todas as entidades subnacionais. Em terceiro lugar, porque a ADPF a ser ajuizada em âmbito federal já previu como um dos seus objetos lei municipal[710].

Em sentido diverso, André Ramos Tavares defende a sua criação e aplicabilidade, com o seguinte argumento:

> [...] decorrência imediata da desatenção para com o instituto revela-se na sua escassa previsão pelos entes estaduais, em suas respectivas constituições, o que se impõe em atenção ao princípio da simetria. Teria sido necessário que o poder constituinte decorrente, quer dizer, aquele pertencente aos Estados-membros de uma federação, tivesse atentado para a magnitude do instituto e, assim, previsse na totalidade das cartas estaduais um instrumento similar, que se prestaria, à semelhança do instituto federal, para preservar os preceitos fundamentais de cada Carta estadual, com rito próprio e preferência, inclusive, sobre o julgamento da própria ação direta de inconstitucionalidade[711].

No que diz respeito à discussão em tela, é preciso compreender que o objeto da ADPF foi se elastecendo ao longo do tempo, bem como o que se pode compreender por preceito fundamental. Em relação ao objeto, é certo o seu cabimento em face de ato do poder público, atos normativos (aqueles dotados do atributo de generalidade, abstração e obrigatoriedade),

---

[706] ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas**, 1989. Promulgada em 5 de outubro de 1989: atualizada até a emenda nº 38/2010 /coordenação de Maria de Fátima Medeiros Tavares. Maceió: Governo do Estado de Alagoas, 2013.

[707] RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**, 1989. Com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n° 01/1993 a 23/2022. Natal/RN. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. 2023. Disponível em: https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

[708] MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul**, 1989. Disponível em: https://www.al.ms.gov.br/upload/Pdf/20190715051511constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf. Acesso em: 22 maio 2024.

[709] MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n. de 1 a 114. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Fev. 2024. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/52714/1/CE%20Atualizada%202024-02-33%c2%aaed-Fevereiro.pdf Acesso em: 22 maio 2024.

[710] BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 305.

[711] TAVARES, André Ramos. **Tratado da arguição de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 249.

direito federal, estadual, municipal, direito pré-constitucional, atos infralegais[712], atos administrativos e até mesmo atos jurisdicionais[713].

No que diz respeito ao conceito de preceito fundamental, embora não exista uma definição na lei ou mesmo na Constituição, a doutrina costuma – ciente da necessidade de construção paulatina do conceito e da necessária interação com a realidade[714] – identificar como aquelas normas que tratam da estrutura básica do Estado, do catálogo de direitos fundamentais e dos chamados princípios constitucionais sensíveis[715] ou aquelas normas cuja violação "[...] importa em maiores consequências ou traumas para o sistema jurídico como um todo"[716].

Fixadas essas premissas, retoma-se a pergunta: há uma captura de competência das Cortes Locais pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do atual uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental? Em que pese o parâmetro de controle de constitucionalidade seja distinto nas duas ações, eis que na ADPF o controle é realizado tendo como parâmetro apenas as normas que possam se enquadrar no conceito de preceito fundamental, enquanto na ADI todas as normas que compõem a Constituição Federal possam

---

[712] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília. **ADPF 41**. Rel. Min. Ellen Gracie. Reqte. Associação dos Notários e Registradores do Brasil. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2116334. Acesso em: 22 maio 2024.

[713] "A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva. Ademais, a ausência de definição da controvérsia – ou a própria decisão prolatada pelas instâncias judiciais – poderá ser a concretização da lesão a preceito fundamental. Em um sistema dotado de órgão de cúpula, que tem a missão de guarda da Constituição, a multiplicidade ou a diversidade de soluções pode constituir-se, por si só, em uma ameaça ao princípio constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, em uma autêntica lesão a preceito fundamental". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 33**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Reqte. Governador do Estado do Pará. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2030720. Acesso em: 22 maio 2024.

[714] "Dentre os princípios estabelecidos por um ordenamento jurídico, há um conjunto de normas reputadas basilares para a constituição daquela sociedade. São as opções fundamentais, os fundamentos do Estado, os valores sobre os quais se estrutura a comunidade política. São, portanto, standards ou padrões mínimos considerados tão essenciais que, se excluídos, desvirtuam a normatividade de um Estado. Nessa linha, o conceito proposto de preceito fundamental é o de um princípio que estabelece a base da normatividade de um Estado de Direito. Por outro lado, não há uma relação objetiva dos preceitos fundamentais. Trata-se de conceito interpretativo, que depende da atividade da Corte Constitucional, vez que somente a partir do exame de eventuais violações (descumprimentos) é que será possível definir se uma norma da Constituição é um preceito fundamental". PUGLIESE, William. O conceito de preceito fundamental. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Organização do Estado e dos Poderes. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

[715] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília. **ADPF 33**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Reqte. Governador do Estado do Pará. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2030720. Acesso em: 22 maio 2024.

[716] BARROSO, Luís Roberto. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: apontamentos sobre os seus pressupostos de cabimento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 61, p. 241-259, 2006, p. 245.

servir de parâmetro, há uma questão ligada ao objeto, que deve ser visto como distinto pelo intérprete.

Na ADI não se admite controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal, na medida em que o referido controle de constitucionalidade, via ação direta, deve ser realizado frente à Constituição Estadual, admitindo-se, entretanto, pela atual jurisprudência do Supremo, que as normas de repetição obrigatória, desde que constantes na Constituição Estadual, possam servir de parâmetro de controle de constitucionalidade. Diante disso, a questão que surge é se a lei que regulamentou a ADPF, ao permitir que a lei municipal possa ser questionada diretamente no Supremo, não teria suprimido o exercício da competência dos Tribunais de Justiça sobre a matéria. Ou mesmo se, em relação às leis municipais e estaduais, as Cortes Locais não seriam mais adequadas, pela competência outrora afirmada, do que o Supremo, ainda que em um primeiro momento, considerando a possibilidade de interposição do recurso extraordinário.

É importante ressaltar que a ADPF tem caráter subsidiário, ou seja, "[...] não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade"[717]. Sendo assim, havendo a possibilidade de interposição de ADI estadual, considerando que também essa ação produzirá efeitos vinculantes e *erga omnes* e, ainda, que eventual interposição de recurso extraordinário implicará efeitos vinculantes e *erga omnes* com extensão nacional – conforme se explicitará a seguir –, não há de se falar, ao menos *prima facie*, em usurpação de competência.

---

[717] "Para o conhecimento e seguimento da ADPF, é preciso que seja observado o princípio da subsidiariedade. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 dispõe que não será admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. [...]. Ocorre que, ao que se depreende dos autos, não foi atendido o referido pressuposto, havendo meios aptos e eficazes a oferecer a tutela pretendida no caso concreto. Primeiro, como se pode observar, a presente ADPF tem como objeto uma única decisão judicial, não havendo a informação de que outras decisões estariam sendo formuladas no mesmo sentido. Segundo, ficou constatado que a decisão ora impugnada foi atacada por recurso extraordinário, cujo seguimento fora negado, ao que se seguiu a interposição de agravo regimental, igualmente desprovido por esta Corte (AI 707.204-AgR), consoante se infere por consulta ao sítio do STF na internet. Não está atendida, portanto, a regra da subsidiariedade. Entender de modo contrário representa transformar a arguição de descumprimento de preceito fundamental em recurso último, quando a parte sucumbente se mantiver irresignada após o malogro dos recursos previstos na legislação processual civil. Indubitavelmente, não é essa a função da arguição, restando claramente inobservada a regra da subsidiariedade. É verdade que esta Corte tem aceito a utilização da ADPF para questionar conjuntos de decisões judiciais que possam estar em conflito com preceitos fundamentais (nesse sentido: ADPF 485, minha relatoria; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 249, Rel. Min. Celso de Mello; ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio). Não é este o caso, contudo. A petição inicial apontou uma única decisão como violadora de preceito fundamental, sendo que havia meio processual adequado e eficaz para impugnação de tal decisão". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. na ADPF 157**. Min. Rel. Roberto Barroso. Agte. Partido Popular Social. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750755457. Acesso em: 30 jun. 2024.

Nesses termos, se a regra da subsidiariedade, enquanto "condição preliminar qualificada do interesse processual"[718] for corretamente observada, não se admitindo a interposição de ADPF, caso seja possível o questionamento perante a Corte Local de lei municipal, via ADI, não há de se falar em usurpação de competência. Até mesmo porque a subsidiariedade, além de seu caráter formal, também implica a demonstração de "relevância" da controvérsia constitucional, que transcenda interesses subjetivos e não esteja inserida nas competências dos poderes Executivo e Legislativo[719].

Sobre o tema[720], o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da ADPF 554/SP, manifestou-se: "Tendo em vista as razões que subsidiam a interpretação conferida ao requisito legal de inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade, deve-se reconhecer como exceção os casos em que recurso extraordinário possa ser interposto no bojo de ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual. Nessa hipótese, haverá eficácia geral na declaração de inconstitucionalidade e coincidência entre os parâmetros de constitucionalidade da ação direta de inconstitucionalidade estadual e do controle concentrado realizado por este Supremo, traduzido em norma de reprodução obrigatória"[721]. Nesses termos, se for possível a interpretação de ADI estadual, como regra, não caberá ADPF, eis que o princípio da subsidiariedade não estará atendido, o que inviabilizará o acesso dos legitimados à interposição da ADPF perante o Supremo.

---

[718] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília. Ag. Reg. **ADPF 950/DF**. Reqte. Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763049333. Acesso em: 22 maio 2024.

[719] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2231**. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. CFOAB. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768574657. Acesso em: 22 maio 2024.

[720] Ainda sobre o tema: "A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis e atos normativos municipais contestados em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º), ainda que esta reproduza regras constitucionais federais de observância necessária ou, então, que a estas faça remissão (ADPF 100/TO, Rel. Min. Celso de Mello), torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo *in limine*, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município e supostamente vulneradores da Constituição do Estado-membro. Doutrina. Precedentes". Acesso em: 19 maio 2024. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 100**. Rel. Min. Celso de Mello. Reqte. Partido Democrático Trabalhista. Brasília/DF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20100%22&base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 19 maio 2024.

[721] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília. **ADPF 554 AgReg/SP**. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752170247. Acesso em: 19 maio 2024.

Ainda sobre esse ponto, destaca-se que a noção de preceito fundamental também deve ser adequadamente calibrada pelo Supremo Tribunal Federal para que se possa ter uma ADPF que não avance ou desconsidere a competência adequada prevista aos Tribunais de Justiça para a realização do controle de constitucionalidade concentrado de lei municipal e estadual. Considerando que não são todas as normas que serão impugnadas, mas apenas aquelas que possam ser consideradas como "preceito fundamental" – o que exige uma análise atenta das que podem ser enquadradas como tal, eis que é justamente essa compreensão que permitirá ao intérprete um conhecimento prévio sobre quais normas servirão de parâmetro de controle de constitucionalidade da ADPF – deve-se considerar que a noção essencial de que a ADPF visa a proteger valores essenciais do Estado Democrático.

Nada obstante essas considerações, não é possível desconhecer que o entendimento da Corte Federal é ainda dúbio em relação à aplicação do princípio da subsidiariedade, especialmente quanto às hipóteses em que houver o cabimento de ADI estadual. Note-se que na ADPF 449, o Ministro Relator, expressamente afirmou que a ADPF é cabível em face de lei municipal, adotando como parâmetro de controle preceito fundamental o contido na Carta da República, "[...] ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente"[722], ou seja, segundo esse entendimento, caberá ADPF mesmo quando for possível o ajuizamento da ADI no âmbito estadual.

Da mesma forma, na ADPF 971, o Min. Relator consignou, em remissão à ADPF 33, que somente não caberá ADPF quando "[...] não houver outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata". Isto é, não se ressalva o respeito à interposição da ADI em âmbito estadual e, mais uma vez, a interpretação do que será compreendido como "[...] meio apto a solver a controvérsia de forma ampla, geral e imediata" fica restrita essa compreensão ao que o Supremo Tribunal Federal entenderá como tal, em cada caso interposto[723].

Tendo em vista o que foi exposto, a pergunta que fica é: a ADPF será admitida de forma a respeitar o exercício da jurisdição constitucional estadual, a partir efetivamente da ótica da subsidiariedade, ou o seu uso pode ser compreendido como mais um mecanismo de asfixia

---

[722] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 499**. Rel Min. Luiz Fux. Brasília. DF. Reqte. Partido Social Liberal. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750684777. Acesso em: 30 jun. 2024.

[723] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 971**. Rel Min. Gilmar Mendes. Brasília. DF. Reqte. Partido Socialismo e Liberdade. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769457829. Acesso em: 30 jun. 2024.

de atuação das Cortes Locais? Atualmente, o que se pode perceber, até mesmo pelos julgados indicados, é que não há uma interpretação clara do Supremo sobre os limites da subsidiariedade ou mesmo sobre quais são os meios que inviabilizam a interposição da arguição.

Assim, em que pese não haja uma definição prévia clara sobre o que se pode compreender por preceitos fundamentais, conforme indicado, bem como o fato de as normas que podem ser objeto de questionamento perante a Corte Federal não possam ser definidas de antemão de forma clara e completa, até mesmo diante da maleabilidade do instituto, isso não significa dizer que há – sempre – uma captura da competência das Cortes Locais pelo Supremo, essencialmente diante da própria natureza do princípio da subsidiariedade e, ainda, diante do parâmetro de ambas as ações se revelarem – ainda que teoricamente – na essência, distintas.

Ao menos, é o que não deveria ocorrer. No entanto, novamente, o estudo da jurisdição constitucional estadual impõe uma atuação vigilante por parte dos intérpretes constitucionais, não permitindo que a "expansão da jurisdição constitucional"[724] implique mais uma forma de cessar o diálogo entre as Cortes ou mesmo da própria atuação das Cortes Estaduais.

7.4 AFINAL, QUANDO A COMPETÊNCIA DEVE FICAR RESTRITA, EM UM PRIMEIRO MOMENTO, AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E QUANDO DEVERÁ PERMANECER NOS TRIBUNAIS LOCAIS

A definição da competência para o exercício do controle concentrado de lei estadual, tendo como parâmetro a Constituição Federal ou a Constituição Estadual, a ser desenvolvida, respectivamente, perante a Corte Constitucional Federal e a Corte Constitucional Estadual foi delineada nos tópicos anteriores. Entretanto, ainda reside uma dúvida. Em quais hipóteses a competência deveria ser diretamente do Supremo Tribunal Federal e não dos Tribunais de Justiça, mesmo quando envolvam o questionamento de lei ou ato normativo estadual.

---

[724] "Cumpre refletir se a opção legislativa pela subsidiariedade da ADPF, reforçada pela jurisprudência criativa do STF, não faria dos crescentes poderes dos juízes constitucionais instrumentos aptos a provocar, a longo prazo, profundas atrofias no plano dos Poderes Executivo e Legislativo, e de suas relações políticas. Cumpre repensar se, em nome da necessidade de limitar juridicamente o governo e preservar a antítese do regime arbitrário, a subsidiariedade da ADPF não pode ser confundida com licença para o Judiciário introduzir uma opção política original e interferir tão incisivamente na agenda política, que venha a definir ou inverter a prioridades das políticas públicas. Por ora, parece, sem fechar questão sobre o tema, que a jovem democracia brasileira precisa, para cumprir a Constituição, de uma justiça constitucional que caminhe 'ao infinito e além'". DIAS, Cibele Fernandes; OLIVEIRA, Alexandre Jarschel de. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: justiça constitucional em expansão. *In*: CUNHA, José Sebastião Fagundes (coord.) **Elementos para um Código de Processo Constitucional brasileiro**. Livro em Homenagem ao Prof. Dr. Desembargador Arruda Alvim. Londrina: Thoth, 2022, p. 59-75, p. 73.

Para responder a tal reflexão, propõe-se como uma baliza ou parâmetro – sem prejuízo de outros que possam vir a ser construídos, ao longo do tempo, por casos pontuais a serem levados ao Poder Judiciário – a potencialidade ou não do conflito federativo. Quando se fala em conflitos federativos para definir uma competência direta da Corte Constitucional Federal, ao contrário do que vem sendo desenvolvido ao longo do trabalho, significa dizer que, frente a conflitos federativos qualificados à competência das Cortes Estaduais, construídas como uma opção *prima facie* frente à competência Federal, cede para a proteção da própria estrutura do Estado Federal.

Em outras palavras, esse parâmetro não diz respeito a um simples atrito ou discussão jurídica entre unidades federadas. Isso, por si só, não dá azo à configuração de um conflito federativo a ponto de interromper a possibilidade de decisão das Cortes Constitucionais Estaduais. É exigido, portanto, que se trate de um conflito federativo qualificado[725].

Conforme pontuou o Supremo, em questão análoga, as causas que envolvem conflito entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da Administração indireta, que revelem mero interesse patrimonial e, assim, sejam insuscetíveis de abalar o pacto federativo, não possuem o condão de levar à questão ao Supremo[726]. Um conflito federativo qualificado, portanto, pressupõe uma questão de fundo que possa gerar um dano direto ou suficiente ao próprio pacto federativo em si[727] e, dessa forma, dar azo à aplicação do disposto no art. 102, inciso I, "f", da Constituição.

Ainda que tangenciando o tema, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da Reclamação n.° 1297, assim decidiu:

> Reclamação. Processo de tombamento da região conhecida como "Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões". Autonomia estatal na gestão de seus recursos

---

[725] "AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. NÃO INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ARTIGO 102, I, f, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONFLITO QUE NÃO SE REVELA APTO A ABALAR, DE FORMA DIRETA OU SUFICIENTE, O PACTO FEDERATIVO. DESCARACTERIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA CORTE. NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICA DA LIDE. PRECEDENTES. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE 1º GRAU. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A competência constitucional originária do Supremo Tribunal Federal para a ação prevista no art. 102, I, n, da Constituição Federal, demanda a existência de conflito apto a vulnerar os desígnios do pacto federativo. 2. Não se pode confundir conflito federativo com conflito de entes federados. Nesse sentido: "O conflito federativo qualificado para atrair a competência do STF não se confunde com a mera controvérsia entre entes federativos". (ACO 1.989-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 13/12/2016). 3. *In casu*, a natureza essencialmente técnica da questão indica a ausência de conflito federativo capaz de ensejar a competência originária desta Corte (art. 102, I, 'f', da CRFB/88). 4. Agravo interno a que se nega provimento". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 2550 AgR**. 1ª T/ STF. Rel. Min. Luiz Fux. J. 07/05/2018. DJe. 17/05/2018.

[726] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 989**. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751330829. Acesso em: 02 jun. 2024.

[727] Excluem-se, nesse âmbito, o conflito entre Municípios, quando restritos ao âmbito estadual, o conflito entre entidades internacionais, o conflito de competência entre Tribunais ou entre estes e juízes vinculados a outros tribunais.

> naturais. Conflito federativo configurado. Competência do STF para julgar "as causas e os conflitos entre a união e os estados" (art. 102, I, f, CF/88). Reclamação procedente. 1. Reclamação constitucional ajuizada com o fito de resguardar a competência originária do STF para julgar "as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta" (art. 102, I, f, da CF/88). 2. Há contraposição da pretensão da União Federal em preservar o cenário paisagístico como patrimônio cultural brasileiro mediante o tombamento do "Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões" com o interesse jurídico, econômico, financeiro e social do Estado do Amazonas de ter autonomia na gestão de seus recursos naturais. 3. O conflito entre os entes federados tem densidade suficiente para abalar o pacto federativo, e, portanto, está apto a deslocar a competência da ação para a Suprema Corte. 4. Reclamação julgada procedente para determinar a remessa à Suprema Corte da Ação Ordinária nº 780-89.2011.4.01.3200 e das Ações Civis Públicas nºs 10007-40.2010.4.01.3200 e 11-81.2011.4.01.3200, em trâmite na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas. (Rcl 12957, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 03-11-2014 PUBLIC 04-11-2014).

Em que pese existam decisões indicando a necessidade de que a competência do Supremo apenas estaria evidenciada nos casos de risco ao equilíbrio federativo, conforme pesquisa indicativa de Andrea de Quadros Dantas[728], não é possível delimitar de maneira clara os contornos desse potencial de abalo do pacto federativo, na medida em que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a questão, acaba se valendo de conceitos vagos, o que permite compreender uma certa discricionariedade na seleção de casos pela Suprema Corte. Importante é esclarecer que as demandas que envolvam conflito entre entes federados, mas que não tenham essa capacidade ou potencial de colocar em risco o equilíbrio federativo, seguirão as regras de competência previstas no Código de Processo Civil e na Constituição[729].

Poder-se-ia, ainda, pensar que a manutenção de parâmetros mínimos já fixados na Constituição Federal em relação ao âmbito dos direitos fundamentais poderia servir de baliza ou de parâmetro ao exercício imediato da competência do Supremo Tribunal Federal. Em que pese os Estados possam, conforme outrora indicado, ampliar o rol de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, é certo que a restrição do âmbito de direitos fundamentais já consagrados em decisão judicial com efeitos *erga omnes* e com efeitos vinculantes ou mesmo por expressa disposição constitucional poderiam exigir uma atuação direta na Corte Federal. No entanto, um olhar mais atento a essas questões permite uma conclusão diversa.

---

[728] DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito FG**. v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/83264/79068. Acesso em: 02 jun. 2024.

[729] Aliás, diante da Emenda Constitucional n° 132, a qual alterou a competência originária do Superior Tribunal de Justiça, incumbe a ele processar e julgar os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta, nos termos do atual art. 102, inciso I, "f", da Constituição.

Inicialmente, é importante que se possa diferenciar a forma da configuração da mácula ou ofensa aos direitos fundamentais para verificar que, em diversas hipóteses, já existe um caminho para que essas ofensas alcancem a Corte Federal, sem a necessidade de cerceamento da atuação das Cortes Locais. Por exemplo, se houver afronta à decisão da própria Corte Constitucional Federal, é possível a interposição de reclamação constitucional, conforme expressamente previsto no art. 102, inciso I, "l", da Constituição, na medida em que compete ao Supremo processar e julgar a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões. Da mesma forma, caso o Tribunal Estadual expresse, por meio de ação direta, interpretação possivelmente equivocada, caberá, desde que preenchidos os requisitos legais, recurso extraordinário ao Supremo, para que corrija eventual interpretação errônea dada pela Corte Estadual[730].

Isso significa dizer que, ainda que haja um risco de interpretações disformes por parte das Cortes Locais, especialmente em relação a direitos fundamentais, isso não implica dizer que essas questões não possam ser levadas ao Supremo Tribunal Federal, ou mesmo, a simples existência do risco possa ser capaz de silenciar as Cortes Locais. A ideia de repartição de competências, própria da forma de Estado Federativo, pressupõe uma maior difusão do poder, possibilitando um controle mais próximo por parte do cidadão e a existência de "laboratórios legislativos", pelas Assembleias, e decisionais pelas Cortes Locais.

Não se desconhece, ademais, o risco à existência de Cortes Locais conservadoras ou mesmo de que o poder legislativo local regule a matéria de maneira distinta e, em alguns casos, venha a limitar direitos fundamentais. É o que pode ser visualizado, em alguma medida, na recente superação do precedente "Roe vs. Wade", pela decisão "Dobbs vs. Jackson Women´s Health Organization", quando a maioria dos juízes da Corte concordam em afirmar que a Constituição não confere um direito ao aborto e, com isso, devolvem a autoridade para regular o tema ao povo e aos seus representantes eleitos. Isso, no sistema norte-americano, permite que os Estados federados regulem o tema de maneira distinta.

No sistema brasileiro, tem-se uma clara limitação a tal atuação, na medida em que os direitos fundamentais, eventualmente previstos em âmbito constitucional, não poderiam sofrer restrições em âmbito estadual. Da mesma forma, a atuação das Cortes Locais, caso haja precedente firmado pela Suprema Corte, não poderiam argumentar em sentido diverso, salvo para a ampliação do rol de direitos fundamentais. O risco, entretanto, de uma atuação restritiva

---

[730] REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

do Supremo – muito embora não tenha sido o perfil adotado em diversas decisões progressivas[731] – ainda se possa fazer presente.

Sendo assim, ainda que nem todos os Estados avancem no âmbito normativo ou de efetividade dos direitos fundamentais, como o recente debate levantado pela Suprema Corte, ao revogar o precedente Roe vs. Wade[732], nunca é demais lembrar que o risco ainda pode ser minimizado pela atuação posterior da Corte Federal, assim como pode ser, em alguma medida, compensado pelo fortalecimento das forças regionais. Isto é, o risco do totalitarismo ou de uma erosão democrática, talvez, possa ser minimizado pela descentralização, ou difusão do poder, e isso perpassa, num sistema federativo, o fortalecimento das forças de poder regional.[733]

8 PROCESSO ESTADUAL E DELIBERAÇÃO

8.1 INFORMAÇÃO ENTRE CORTES: A HIPÓTESE DO ART. 9º, §2º, DA LEI N.º 9.868/99

O artigo 9º, §2º, da Lei n.º 9.868/99 traz um importante instrumento de diálogo entre a Corte Federal e a Estadual, na medida em que dispõe: "[...] vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento. O relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito da sua jurisdição"[734].

---

[731] Como exemplo, cita-se a decisão proferida no caso do casamento entre pessoas do mesmo sexo (ADI 4277 e ADPF 132), na doação de sangue por homens que mantêm relações sexuais com pessoas do mesmo sexo (ADI 5.543), bem como na recente decisão que decidiu pela descriminalização do porte de maconha para uso próprio (RE 635.659).

[732] NEVES, Emanuela de Oliveira; GOMES, Lucas Sousa. Roe v. Wade, 1973. Um caso para além da liberdade feminina. *In*: BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). **Suprema Corte dos Estados Unidos**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 573-615.

[733] "A integração operada entre democracia e federalismo funcionou como importante ferramenta de oposição ao perigoso sistema de autoridade única, excludente da participação dos demais segmentos da tessitura social. O Estado federal era a alternativa mais interessante para a obtenção de parâmetros aceitáveis de democratização e de pluralização do centro de decisões encarregado de guiar os rumos de todo o conjunto estatal, do meio social e dos indivíduos, e, certamente, é por esse motivo que Hans-Rudolf Horn preconiza ser o federalismo a base que permite a integração democrática e social mirada pelas organizações estatais da atualidade. Coube, pois, à Federação acenar a possibilidade de concretizar, no Estado, o ideal de fazer com que as decisões do poder político correspondessem ao produto final do consenso das partes". OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 53.

[734] 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 União**, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ l9868.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

Trata-se de interessante mecanismo processual, do qual o relator poderá se valer, quando houver dúvida sobre a forma de aplicação da norma questionada tanto no âmbito da justiça comum quanto especializada. Aliás, o mesmo instituto pode ser aplicado, ainda, tanto no âmbito do controle concentrado quanto difuso.

Tal conclusão pode ser extraída do texto da lei, na medida em que, quando a Lei n.º 9.868/99 se refere a Tribunais Superiores e Tribunais Federais e, especialmente, considerando que esses Tribunais não realizam controle de constitucionalidade concentrado, a conclusão que se pode deduzir é que o pedido de informações diz respeito à forma pela qual esses Tribunais, por ocasião do controle difuso, interpretam a compatibilidade da norma impugnada com a Constituição Federal.

Na mesma linha, o questionamento sobre a maneira pela qual o Tribunal Estadual interpreta a compatibilidade de determinada norma pode ocorrer por meio do controle concentrado e difuso, eis que o Órgão Especial, nesses casos, atuará tanto na modalidade direta quanto, em respeito à cláusula da reserva do plenário, na modalidade difusa. No entanto, em que pese a possibilidade de levar à Corte Federal novos pontos de vista, argumentos e discussões presentes em outros Tribunais e até mesmo nas Cortes Estaduais, como forma de reforço ao diálogo entre as Cortes e Tribunais, não foi possível encontrar, na prática judiciária brasileira, o uso recorrente desse instrumento processual[735].

Em análise às decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ajuizadas no período de 2019 a 2023, que foram objeto de recurso extraordinário, não foi encontrada nenhuma menção a pedido de informação, nos processos consultados, entre o período de 2019 e 2023. No mesmo sentido, em pesquisa realizada no Supremo Tribunal Federal, com foco na impugnação de lei ou ato normativo do

---

[735] Segundo pesquisa formulada ao Supremo Tribunal Federal, por meio do sistema "pesquisa de jurisprudência externa", registrada sob o número 4436, houve apenas três anotações sobre a utilização do parágrafo segundo, do art. 9°, da Lei n° 9.868/99. São elas: ADI 4177 (decisão monocrática), ADI 4981 e ADPF 709. Ambas as ações envolviam questões atreladas ao Poder Judiciário, sendo a primeira referente ao subsídio dos magistrados do Rio Grande do Sul e a segunda sobre o Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Nesses casos, mesmo os respectivos Tribunais não integrando a ADI, foram instados a se manifestarem, nos termos do art. 9°, §2°, da Lei n° 9.868/99. Já a ADPF 709, possui decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso e publicada recentemente (17/10/2023), em que consta: "Aliás, foi essa a lógica que me levou a reconhecer a legitimidade ativa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para propor esta ADPF (ind. 96): é fundamental abrir cada vez mais as portas da jurisdição constitucional aos excluídos. 20. A propósito, o ordenamento infraconstitucional tem normas que autorizam tal intervenção. No procedimento das ações de controle de constitucionalidade, o relator pode requisitar informações adicionais e colher declarações de pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 9º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999; art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999). No Código de Processo Civil, consta expressamente que a Defensoria Pública exercerá a defesa dos direitos dos necessitados '[...] em todos os graus, de forma integral e gratuita' (art. 185), no que se incluem logicamente as ações de controle concentrado. 21. Ademais, a intervenção da instituição na jurisdição constitucional também tem uma razão pragmática. A experiência prática da Defensoria Pública lhe possibilita demonstrar o impacto real que eventuais decisões terão na vida das pessoas".

Estado do Paraná, durante o mesmo período mencionado, não houve qualquer menção a pedido de informações[736].

Importante é anotar que não se pode confundir o pedido de informações a que se refere o parágrafo segundo, do art. 9º, da Lei n.º 9.868/99, com as informações indicadas no art.6º, da mesma lei. Segundo o artigo sexto, o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado. É o que se pode anotar, por exemplo, na ADI 6489, interposta pelo governador do Estado de Santa Catarina, na qual se questionou a Emenda Constitucional n.º 7/2020 daquele Estado, por uma suposta contrariedade ao princípio da simetria e da independência e harmonia dos Poderes.

Segundo se depreende da tramitação, o relator, antes de abrir o prazo para a manifestação da Advocacia Geral da União e do Procurador Geral da República, requisitou informações à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, eis que, em observância ao artigo 6º da lei que regulamenta o processo e julgamento da ação direta, trata-se de providência necessária ao julgamento, ou seja, abre-se prazo para que o ente prolator da decisão possa se manifestar sobre a constitucionalidade da norma impugnada[737].

No mesmo sentido, é possível encontrar diversas arguições de descumprimento de preceito fundamental, em que há pedido de informações, mas não no sentido de verificar a maneira pela qual a norma impugnada está sendo aplicada no âmbito da jurisdição dos Tribunais e Cortes como reforço ao diálogo, mas essencialmente como uma forma de permitir o contraditório ao ente que emitiu a lei ou o ato normativo questionado, frente a um preceito fundamental, ou mesmo aos entes responsáveis pela edição de norma judicial que tenha viabilizada a "[...] existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado".

---

[736] A pesquisa foi realizada por meio do seguinte caminho. Na página do Supremo Tribunal Federal, na parte superior no campo de pesquisa "processos", há "ADI, ADC, ADO e ADPF". Houve o ingresso nesse item. Na sequência aparecem os campos "base" e "UF". A primeira escolha feita foi "ADI" e, na sequência da pesquisa, alterou-se apenas esse dado, tendo como filtro de pesquisa apenas o Estado do Paraná (UF). O "termo" de pesquisa, terceiro campo que aparece ao pesquisador, constou o termo "informações". É possível, ainda, a pesquisa de todas as ações juntas. Nesse caso foram encontrados 51 registros. Não foram encontrados pedidos específicos de informações, com as limitações de pesquisa indicadas. Diante da possibilidade de falha na pesquisa, foi requerido ao Supremo informações específicas por meio do sistema de "pesquisa de jurisprudência externa". O número da solicitação obtido foi: 4436. Nesse campo foram encontrados 84 achados, os quais podem ser visualizados a partir do acesso disponível no seguinte endereço: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo_classe_processual_unificada_classe_sigla=ADI&processo_classe_processual_unificada_classe_sigla=ADPF&julgamento_data=01012019-31122023&procedencia_geografica_uf_sigla=PR&page=1&pageSize=10&queryString=$&sort=date&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acess em: 22 dez. 2023.

[737] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6489**. Rel Min. Rosa Weber. Reqte. Governador do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5964871. Acesso em: 04 jun. 2024.

Trata-se, inclusive, em alguns casos, de requisito à admissão da petição inicial, conforme dispõe o art. 3º, da Lei n.º 9.868/99: "A petição inicial deverá conter: [...] V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado"[738]. Veja-se, por exemplo, a ADPF 828, a ADPF 972 e a ADPF 501.

Na ADPF 828, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade, pleiteava-se, em medida cautelar, a suspensão de todos os processos e procedimentos que tivessem por objetivo (ou viessem a levar) a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegração de posse e despejo durante o período em que vigorassem os efeitos da pandemia. No mérito, em breve síntese, objetivou suspender as remoções durante o período da pandemia, promover o levantamento das famílias existentes nessas situações e criar um plano de gestão de moradias populares[739].

Durante todo o percurso processual, foram expedidas diversas intimações e comunicações aos Estados da federação para que prestassem informações. No entanto, em todas elas, foram intimados os Estados, por meio da Procuradoria Geral do Estado, para que pudessem informar sobre a situação desses procedimentos nas respectivas unidades, e, em relação aos Tribunais de Justiça, apenas havia a intimação para que, dentro do seu âmbito de atuação, dessem ciência aos magistrados para que cumprissem as ordens proferidas na Arguição. Não houve, em análise atenta aos ofícios e intimações proferidas, qualquer preocupação pontual sobre a forma de aplicação das normas questionadas, mas, apenas e tão somente, sobre a necessidade do Tribunal Estadual de observar a decisão proferida.

Da mesma forma, a ADPF 792[740], embora pareça sinalizar, em um primeiro momento, sobre uma forma distinta de prestação de informações, na prática, revelou-se mais um mecanismo de abertura ao contraditório pelo relator do que efetivamente uma abertura ao diálogo. Nessa ADPF, ajuizada pela Associação Brasileira de Proteína Animal, questiona-se a lesão a diversos preceitos fundamentais, supostamente provada por decisões da Justiça do Trabalho. Segundo a petição inicial, essas decisões estariam centradas em diversos Tribunais

---

[738] BRASIL. Lei nº 9.882, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1° do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=L9882&text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 22 dez. 2023.

[739] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Acesso em: 23 maio 2024.

[740] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 792**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6114136. Acesso em: 23 maio 2024.

Regionais do Trabalho, mas, em especial, Campinas/SP, Mato Grosso, Goiás e Paraíba, bem como pelo Tribunal Regional do Trabalho do Estado do Paraná.

Considerando essas informações, na decisão inicial, o Min. Edson Fachin, então relator da arguição, determina: "Assim, solicitem-se informações aos Tribunais Regionais do Trabalho dos Estados do Mato Grosso, Goiás, Paraíba, Paraná (9ª Região) e do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e colha-se a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias". Ou seja, novamente não se trata da utilização do pedido de informações que viabiliza a pluralização do debate ou a construção de novos pontos de vista. Isso, embora certamente abarcado pela função do princípio do contraditório, não pode ser entendido como se fossem coisas indistintas. São instrumentos processuais distintos, com funções distintas[741].

Ainda que o contraditório, nos processos objetivos, fomente o diálogo, o instituto processual, ao que parece – até para evitar uma duplicidade de regramento legal da ADI – visa a uma construção dialógica diversa ou, no mínimo complementar, daquela prevista no §2°, do art. 9°, da Lei n.º 9.868/99. Novamente, na mesma toada, a ADPF 501, ajuizada pelo governador do Estado de Santa Catarina, questiona a constitucionalidade da Súmula 450 do TST, que determina o pagamento da remuneração de férias em dobro, quando ultrapassado o prazo do art. 145, da Consolidação das Leis do Trabalho. Segundo o requerente, haveria a impossibilidade de atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, ampliando a regra sancionatória do art. 137, da CLT, para situações não previstas pela norma.

Nessa arguição, julgada procedente pela Corte Constitucional Federal, houve a solicitação de informações ao Presidente do TST, como "[...] forma de viabilizar que os órgãos e autoridades responsáveis pelo ato possam se pronunciar"[742]. Note-se que não houve o questionamento sobre a forma de aplicação da norma em si ou mesmo o questionamento sobre como a Súmula, por exemplo, era aplicada nos Tribunais Regionais do Trabalho. O viés da regra, ao que parece pela leitura do acórdão, mais uma vez, refere-se mais a uma abertura do contraditório – regra obrigatória a qualquer processo judicial ou administrativo – do que efetivamente uma pluralização do debate[743].

---

[741] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 972**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília. Reqte. Associação Brasileira de Proteína Animal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404507. Acesso em: 07 jun. 2024.

[742] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 501**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. Reqte. Governador do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5322450. Acesso em: 04 jun. 2024.

[743] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 501**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. Reqte. Governador do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5322450. Acesso em: 04 jun. 2024.

Na mesma linha, na ADC 86, de relatoria do Ministro Edson Fachin, o autor, Confederação Nacional do Sistema Financeiro, pleiteia a fixação do entendimento no sentido de que a interrupção da prescrição somente ocorre pelo ajuizamento de reclamação trabalhista em sentido estrito. Com isso, requere que haja a declaração de constitucionalidade do art. 11, §3°, da CLT e, por consequência, a invalidade da OJ n.º 392 da SDI-I do Tribunal Superior do Trabalho.

Para a admissão da petição inicial, além dos requisitos do art. 14, da Lei n.º 9.868/99, fez-se necessária a comprovação de controvérsia judicial relevante, razão pela qual a parte autora afirma: "[...] há decisões exaradas pelo TST e por TRTs no sentido de que o art. 11, § 3°, da CLT, apesar de especial, não derroga ou restringe o alcance da norma geral, porquanto não haveria, em seu texto, qualquer limitação quanto às formas de interrupção da prescrição trabalhista"[744]. Na sequência, o Ministro Relator afirmou: "[...] solicitem-se informações a todos os Tribunais Regionais do Trabalho e ao Tribunal Superior do Trabalho a respeito da interpretação que tem sido conferida ao dispositivo em questão"[745].

Nessa ação declaratória, são discutidas as mesmas questões já propaladas, isto é, mesmo que no capítulo atinente à "[...] ação direta de inconstitucionalidade" exista a divisão expressa entre o momento em que o relator "[...] pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado" (art. 6°) e o momento em que o relator poderá, ainda, "[...] solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição" (art. 9, §2°). Ademais, ainda que em relação à ADC e à ADPF não haja essa distinção, isso não significa dizer que não exista a necessidade de, em um primeiro momento, ouvir os entes que prolataram o ato legislativo, administrativo ou mesmo judicial impugnado e, ainda, que isso possa ser compreendido como um efetivo diálogo de abertura às demais Cortes e Tribunais – como parece ser o intento do art. 9, §2°, da Lei n.º 9.868/99.

A oitiva dos entes que deram ensejo à controvérsia judicial ou mesmo à edição do ato impugnado é determinação constitucional obrigatória de respeito ao devido processo legal.

---

[744] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 86**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília. Reqte. Confederação Nacional do Sistema Financeiro. Petição inicial. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6681004. Acesso em: 30 jun. 2024, p. 10.

[745] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 86**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília. Reqte. Confederação Nacional do Sistema Financeiro. Petição inicial. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6681004. Acesso em: 30 jun. 2024, p. 10.

Enquanto a ampliação do debate a outros interessados, ainda que não atingidos diretamente pelo ato ou controvérsia, é medida de democratização do processo.

Diante desse quadro, embora existam casos que se aproximem do pedido de informações previstos no art. 9º, §2º, da Lei n.º 9.868[746], não foi possível encontrar, a partir das decisões do Tribunal de Justiça do Paraná, dentro do período temporal utilizado na pesquisa, pedido de informações sobre a forma de aplicação de uma determinada norma, se o pressuposto for a compreensão de que o disposto no art. 6° e no art. 9, §2°, da Lei n.° 9.868/99 possuem sentidos distintos[747]. No mais, diante da limitação da pesquisa, não é possível afirmar se há ou não uma efetiva subutilização do instituto, mas apenas que, pelos casos selecionados[748], não parece existir, ainda, a efetiva utilização desse instrumento na construção de um diálogo entre as Cortes e Tribunais[749].

8.2 PROCESSO DELIBERATIVO ESTADUAL

A dificuldade contramajoritária indicada por Bickel se reflete, no sistema brasileiro, com diversas nuances, em especial na definição do papel e dos limites de atuação do Supremo Tribunal Federal. Se historicamente o poder judiciário sempre foi compreendido como um dos poderes mais fracos no balanceamento político, seja por não deter o poder da espada ou a chave

---

[746] É o caso, por exemplo, da ADC 86. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 86**. Rel. Min. Edson Fachin. Brasília. Reqte. Confederação Nacional do Sistema Financeiro. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estf visualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?Seqobjetoincidente=6681004. Acesso em: 30 jun. 2024.

[747] Conforme consta no Apêndice A do presente trabalho, no qual, diante da resposta à consulta realizada ao centro de pesquisa, a saber, o Supremo Tribunal Federal (4436), foram analisadas as 82 ações de controle concentrado realizadas pelo Supremo Tribunal Federal.

[748] Tendo como referência as 82 ações analisadas no Apêndice A.

[749] Como pontuou o Ministro Luís Roberto Barroso, ao comentar sobre a ampliação da atuação da Defensoria Pública na ADPF 709, "[...] **é fundamental abrir cada vez mais as portas da jurisdição constitucional aos excluídos**. [...]. A propósito, o ordenamento infraconstitucional tem normas que autorizam tal intervenção. No procedimento das ações de controle de constitucionalidade, o relator pode requisitar informações adicionais e colher declarações de pessoas com experiência e autoridade na matéria (art. 9, §2°, da Lei n°. 9.868/1999). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709 ED**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília Reqte. Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=5952986. Acesso em: 09 ago. 2024.

do cofre[750], seja porque, em especial no sistema constitucionalista latino-americano[751], sofreu sucessivos golpes autoritários[752], a sua reestruturação constitucional lhe garantiu, durante as primeiras décadas, um novo caminho.

O ganho de força política e autoridade nos primeiros anos – ainda que se argumente, na esteira de Ran Hirschl, ter sido elemento sorrateiro de fortalecimento das elites sociais e políticas[753] – viabilizou um forte laço democrático entre os poderes e um papel iluminista de efetivação dos direitos fundamentais[754]. Entretanto, o que parecia ser um "tempo de travessia"[755] acabou redundando em uma série de problemas constitucionais de estrutura, funcionamento e design institucional, em especial na Corte Constitucional. Esse cenário (e as dificuldades já delineadas na primeira parte da tese) vai se refletir, invariavelmente, no sistema de controle de constitucionalidade dos Estados-membros.

Em uma análise do regimento interno dos cinco maiores tribunais do Brasil, a disciplina sobre o procedimento aplicável às ações diretas de inconstitucionalidade é muito semelhante àquela prevista no âmbito do Supremo Tribunal Federal[756]. Com exceção do Estado de São Paulo[757], o qual remete a disciplinada da ADI à lei federal e à Constituição do Estado e

---

[750] "O poder judicial, pela natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, porque será o menos capaz de molestá-los ou de lhes causar danos. O Executivo não só distribui as honrarias, mas empunha a espada da comunidade. A legislatura não só comanda a bolsa, mas prescreve as normas pelas quais se devem regular os deveres e os direitos de todos os cidadãos. O judicial, pelo contrário, não tem nenhuma influência sobre a espada ou sobre a bolsa; e não pode tomar nenhuma resolução activa, seja ela qual for. Pode ser dito com verdade que não tem Força nem Vontade, mas apenas juízos". HAMILTON, Alexander. O Federalista 78: O departamento judicial. *In*: HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011. p. 683.

[751] GRIJALVA, Agustín. Novo constitucionalismo, ativismo e independência judicial. *In*: AVRITZER, L.; GOMES, L. C. B.; MARONA, M. C.; DANTAS, F. A. de C. (org). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 119-134.

[752] RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: O STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

[753] HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia**: As origens e consequências do novo constitucionalismo. Londrina: Editora E .D. A. Educação, 2020.

[754] BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 30 abr. 2021.

[755] Em referência à poesia de Fernando Teixeira de Andrade, "Tempo de Travessia".

[756] Segundo o Conselho Nacional de Justiça, os cinco maiores tribunais estaduais, os quais concentram 64% do produto interno bruto nacional e 51% da população brasileira, são TJRS, TJPR, TJSP, TJRJ e TJMG. A análise dos regimentos internos, diante da inviabilidade de análise de todos os regimentos internos das unidades federativas, ficará restrita a essas Cortes. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

[757] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

o Estado do Rio de Janeiro[758], o qual ainda denomina a ação direta como "representação de inconstitucionalidade", o tratamento do tema segue o seguinte padrão: (i) recebimento da petição inicial, devidamente subscrita por advogado, em duas vias ou diretamente no sistema eletrônico; (ii) do eventual indeferimento da petição inicial, caberá agravo, assim como da sua interposição não cabe desistência ou a intervenção de terceiros; (ii) serão requisitadas informações do órgão ou autoridade que emanou a lei ou ato normativo impugnado, em regra, no prazo de trinta dias; (iii) haverá a manifestação do Procurador-Geral do Estado e, na sequência, do Procurador-Geral de Justiça, pelo respectivo prazo de quinze dias; (iv) será admitida a análise de medida cautelar, bem como a eventual aplicação do procedimento especial, em caso de matéria relevante e que conjugue especial interesse para a ordem social e à segurança jurídica; (v) vencidos os prazos, o relator lançará o relatório a todos os Desembargadores que compõem o órgão especial ou pleno e pedirá dia para julgamento, cuja decisão, pela constitucionalidade ou não, demandará a maioria absoluta dos seus membros[759].

Em que pese a semelhança procedimental com aquela adotada pelo Supremo Tribunal Federal, é possível pontuar algumas questões que merecem destaque, ora pela semelhança, ora pela distinção entre os procedimentos adotados. Veja-se cada uma delas.

A primeira delas é que, ao contrário da prática perpetrada pelo Supremo, ao término da conclusão dos prazos, não há ingerência por parte do Presidente do Tribunal[760]. As pautas de julgamento são formadas por ordem de indicação ou liberação do relator e com base no

---

[758] RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Regimento Interno**. Disponível em: https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/15998/regimento-interno-07-02-2023-interativo.pdf/8469 544d-df2b-750a-3e9e-42c32ae6068d?version=1.0. Acesso em: 12 ago. 2022.

[759] "Estou convencido de que a interpretação da expressão 'nos termos do voto do relator' tem que levar essa questão em consideração. Como tentei argumentar na segunda parte deste artigo, imaginar que ela signifique a mesma coisa em toda e qualquer decisão não é compatível com a prática decisória do STF. Nos casos nos quais o relator é o único que leva seu voto escrito, o qual tem então o potencial não apenas de pautar o debate, mas também de fornecer as razões de decidir, pode ser natural que, na decisão final, caso o relator vença, seja possível dizer (ainda que com riscos de imprecisão em alguns casos) 'nos termos do voto do relator'. Mas se a dinâmica deliberativa nos casos mais importantes é distinta, com vários votos escritos de antemão, dar esse mesmo significado a essa expressão não faz sentido". SILVA, Virgílio Afonso da. O relator dá voz ao STF? Uma réplica a Almeida e Bogossian. **Revista Estudos Institucionais**. v. 2, n. 2, p. 648-669, 2017. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/81. Acesso em: 29 jun. 2024. Ainda sobre essa questão: ALMEIDA, Danilo dos Santos; BOGOSSIAN, Andre Martins. "Nos termos do voto do relator": considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, 2016.

[760] A formação da pauta de julgamentos pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) é um tema de grande relevância no contexto jurídico brasileiro, sendo objeto de diversos estudos acadêmicos. Em geral as publicações indicam, em alguma medida, os mecanismos e estratégias envolvidas na organização dos julgamentos e como eles refletem na legitimidade e na eficácia das decisões do Tribunal. Sobre o tema, conferir: SILVA, Virgílio Afonso da. Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**. Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 1, p. 22-56, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n1.a17. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/17. Acesso em: 13 ago. 2024; ESTEVES, L. F. G. **A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal**: Quem, o quê, e como. 2022. 269f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

equacionamento do número de processos possíveis de serem analisados durante a sessão. Nesses termos, ao contrário do RISTF, no qual não há (apenas) critérios objetivos para a formação da pauta, o que acaba viabilizando ao presidente da Corte uma grande margem de discricionariedade na gestão dos processos que serão ou não levados a julgamento, nos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça, isso ocorre de forma pontualmente clara[761].

Pela análise dos regimentos (e da prática perpetrada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por intermédio do seu órgão especial), a formação da pauta de julgamento ocorrerá segundo dois critérios. O primeiro diz respeito aos processos em condições de julgamento e os que tiverem sido adiados na sessão anterior e, dentre esses, pelo critério de antiguidade, conforme a data de recebimento do processo no Tribunal[762]. O segundo critério – embora não aplicável às ações de controle concentrado – toca com os processos que possuem "preferência", tanto em matéria cível quanto criminal, os quais, em análise aos regimentos, são previstos normalmente em rol aberto[763].

Assim, não é possível vislumbrar no Tribunal de Justiça do Paraná, salvo questões muito pontuais, qualquer alteração na formação da pauta, como observado no Supremo. Até mesmo porque, conforme se verifica, o caminho processual percorrido para as ações direta acaba sendo mais técnico do que efetivamente político[764].

Um segundo ponto, relacionado à comparação com o procedimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, diz respeito ao pedido de vista pelos demais julgadores durante a sessão. O pedido de vista é um instituto processual que tem por finalidade o aprimoramento da

---

[761] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023; RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/15998/regimento-interno-07-02-2023-interativo.pdf/8469544d-df2b-750a-3e9e-42c32ae6068d?version=1.0. Acesso em: 12 ago. 2023; MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Acesso em: 12 ago. 2023; PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 12 ago. 2023; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno**. Disponível em: http://www1.tjrs.jus.br/site/legislacao/administrativa. Acesso em: 12 ago. 2023.

[762] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Artigos 189 e seguintes. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 17 ago. 2023.

[763] Diante da indicação textual de um número considerável de ações com "preferência", não se vislumbrou, no período da pesquisa e no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, qualquer interferência ou alteração da formação da pauta com base no item "w" e "z" do art. 196 do RITJPR, que prescreve a preferência "aos demais feitos". Logo, não foi possível constatar, dentro dos limites da pesquisa, uma formação da pauta com base em preferências políticas dos julgadores.

[764] Isso não significa que não haja nenhuma interferência política nos julgamentos, mas que, ao menos nas sessões do órgão especial do TJPR, entre os anos de 2020 a 2023, relativas ao controle de constitucionalidade, bem como da análise do andamento processual desses feitos, não foi possível perceber nenhuma alteração na formação da pauta que não fosse o critério da antiguidade dos feitos. O acesso a tais julgamentos é público.

prestação jurisdicional, permitindo ao juiz vistor um aprofundamento das questões relevantes ao julgamento da causa, mesmo que à custa de um decréscimo na celeridade processual. Isso significa dizer que, havendo dúvidas durante o julgamento, o Ministro ou Desembargador poderá requerer a suspensão da sessão para reanalisar os argumentos debatidos ou mesmo as razões lançadas em seu voto.

Poderá, assim, dentro do prazo regimental ou legal, requerer vista dos autos explicitando, ainda que sucintamente, a excepcionalidade da medida e os motivos que o levaram a tal pedido. Qualquer utilização deste mecanismo processual que não seja a melhoria da prestação jurisdicional ou o efetivo diálogo da Corte – o que deverá ocorrer de forma transparente e motivada –, inclusive com outros poderes, constitui-se evidente desvirtuamento do instituto pela Corte[765].

Até a edição da Emenda Regimental n.º 58/2022, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, notava-se que o pedido de vista não era utilizado de forma adequada ao RISTF ou mesmo ao previsto no diploma processual. Era possível encontrar, inclusive, processos paralisados por pedido de vista há quase uma década[766] e outros sem qualquer justificativa clara nos autos. A doutrina costuma apontar para esse uso do pedido de vista como uma forma de obstrução da decisão plenária, ou seja, como uma forma de utilização arbitrária do instituto[767].

Entretanto, o emprego do instituto, no âmbito estadual, tem sido diverso do aplicado pelo Supremo. Considerando os regimentos internos analisados[768] e a prática observada nos processos já avaliados no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, é possível constatar que,

---

[765] VIEIRA, Carolina Fontes. Jurisdição constitucional, não decisão e a emenda regimental n. 58 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: solução ou novo impasse. *In*: DIATCZUK, Felipe Dellê *et al.* (org). **Institutos Fundamentais do Processo**: clássicas e novas perspectivas. Londrina: Thoth, 2024.

[766] Era o caso do recurso extraordinário n. 952.013 Ag Reg., de relatoria da Ministra Rosa Weber, o qual teve pedido de vista do Ministro Luiz Fux na data de 25 de outubro de 2016, ainda sem data de devolução dos autos para julgamento (2022) e, ainda, em relação a 2010, o pedido de vista do Ministro Ayres Britto em relação à relatoria da Ministra Ellen Gracie no RMS 27182-AgR. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 952.013**. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4936849. Acesso em: 04 ago. 2023.

[767] VIEIRA, Carolina Fontes. Jurisdição constitucional, não decisão e a emenda regimental n. 58 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: solução ou novo impasse. *In*: DIATCZUK, Felipe Dellê *et al.* (org). **Institutos Fundamentais do Processo**: clássicas e novas perspectivas. Londrina: Thoth, 2024.

[768] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023; RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/15998/regimento-interno-07-02-2023-interativo.pdf/8469544d-df2b-750a-3e9e-42c32ae6068d?version=1.0. Acesso em: 12 ago. 2023; MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Acesso em: 12 ago. 2023; PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 12 ago. 2023; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno**. Disponível em: http://www1.tjrs.jus.br/site/legislacao/administrativa. Acesso em: 12 ago. 2023.

como regra, o prazo de retomada do julgamento ocorre já na sessão contenciosa seguinte ao pedido de suspensão[769].

No Tribunal de Justiça paranaense a retomada, inclusive, é compulsória, por força do art. 217 do RITJPR[770]. Não há, assim, poder de barganha ou a retirada de pauta por questões políticas, nos processos de controle de constitucionalidade, como ocorre, conforme visto, nos julgamentos do Supremo, especialmente em temas sensíveis ou de forte impacto orçamentário. Eventualmente e de forma isolada, verificou-se que o Presidente, no início do julgamento, ao questionar se o Desembargador que pediu vista dos autos estava em condições de decidir, foi observado, durante o período da pesquisa (2019-2023) que, em alguns casos, em temas mais sensíveis, o vistor pediu que o tema voltasse à discussão e votação na próxima sessão, alegando ainda não estar "preparado" ou "pronto" para emitir o seu relatório.

---

[769] "O pedido de vista é um instituto processual que tem por finalidade o aprimoramento da prestação jurisdicional permitindo ao juiz vistor um aprofundamento nas questões relevantes ao julgamento da causa, mesmo que à custa de um decréscimo na celeridade processual. Tratando-se de deliberações de Cortes Constitucionais, com muito mais razão se justifica a possibilidade de relevar o princípio da duração razoável do processo em atenção à natureza sensível das causas usualmente postas à deliberação desses Tribunais. Entretanto, o pedido de vista não pode ser usado, como se tem detectado pontualmente, com a finalidade de obstruir as deliberações do STF. Assim, há a necessidade de se aprimorarem os mecanismos de controle sobre o tempo de suspensão ocasionado pelo pedido de vista, de modo que sua utilização não seja desvirtuada, bem como, em última análise, não se obste o debate e a persuasão racional entre os julgadores. Assim, constatou-se que o estabelecimento de prazos no CPC e no RISTF, sem *enforcement*, tem se revelado insuficiente para coibir práticas abusivas por parte de integrantes da Suprema Corte. É dizer, em verdade, mesmo antes de qualquer alteração regimental, o Código de Processo Civil já disciplinava o tema com clareza salutar. Assim, a alteração regimental por si só não parece ser suficiente para modificar uma prática perpetrada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal há décadas. Dessa forma, procurou-se, ao longo do texto, indicar alguns mecanismos de superação do seu desvirtuamento, quais sejam: (i) a reação coletiva dos pares, adiantando votos quando ficar evidente o uso abusivo do instituto da vista, o que coloca sobre os ombros do vistor uma responsabilidade política mais evidente; (ii) o trancamento da pauta do Ministro que não observa os prazos regimentais ou o retorno do feito à julgamento independentemente do voto-vista; ou, ainda, ainda que com um alto custo político, (iii) a imposição de medidas disciplinares e éticas ao Ministro que não atuar de forma condigna aos termos regimentais, constitucionais e aos valores democráticos. Mais do que possíveis caminhos, propõe-se que, independentemente de novas emendas regimentais, os ministros se proponham a cumprir com integridade o disposto no texto constitucional, fundamentando as suas escolhas de forma clara e coerente e, em especial, lembrando que a Corte, salvo indicações normativas pontuais, é um órgão de deliberação colegiado. Logo, a admissão do pedido de veto precisa passar a ser condicionada à apresentação da devida fundamentação, em especial, quanto ao caráter de excepcionalidade da medida, bem como pela necessidade de observância pelo Presidente da Turma ou do Plenário do efetivo exercício das suas atribuições regimentais. Por fim, é importante compreender que a não decisão pela Corte, diante da ausência de retomada de julgamento ocasionada por um pedido de vista, não diz respeito propriamente ao uso de uma virtude passiva pela Corte[769], mas de um veto de um dos ministros à deliberação plenária". VIEIRA, Carolina Fontes. Jurisdição constitucional, não decisão e a emenda regimental n. 58 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: solução ou novo impasse. *In*: DIATCZUK, Felipe Dellê *et al.* (org). **Institutos Fundamentais do Processo**: clássicas e novas perspectivas. Londrina: Thoth, 2024.

[770] "Art. 217. O integrante do órgão colegiado, no Tribunal Pleno, no Órgão Especial, no Conselho da Magistratura, nas seções ou nas câmaras, poderá pedir vista dos autos até a sessão seguinte, independentemente de nova publicação, ou no prazo legal de 10 (dez) dias, caso em que serão incluídos na pauta de julgamento da sessão subsequente à data da devolução, mediante nova publicação, ainda que tenha deixado de integrá-lo ou que dele esteja afastado, nas hipóteses autorizadas neste Regimento". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 17 ago. 2023.

No período de 2019 a 2023, não foi observado o adiamento da questão por lapso superior a duas sessões, pelo mesmo vistor, ou mesmo, por vistores distintos, por um período superior a três sessões de julgamento. Até mesmo porque, conforme indicado pelo Regimento Interno do Tribunal, o processo de controle concentrado de constitucionalidade sequer sai de pauta com o pedido de vista, sendo incluído automaticamente na sessão seguinte (referente ao contencioso do órgão especial).

Um terceiro ponto que chama atenção é o número crescente de intervenções dos *amici curiae* nos processos estaduais. Embora ainda não seja prática efetivamente corrente, é possível vislumbrar, no caso da Corte paranaense, por exemplo, que até o ano de 2016 não havia qualquer participação de amigos da Corte nos processos de ação direta. No entanto, de 2019 até 2023, há um incremento considerável de pedidos de intervenção. Hoje, considerando as 349 anotações de ações diretas perante o órgão especial do TJPR, portanto, em torno de 10% das demandas possuem a admissão de ao menos um *amicus curiae*[771].

Ademais, uma quarta questão interessante, ainda em relação à semelhança procedimental com aquela adotada pelo Supremo Tribunal Federal, diz respeito à previsão expressa. Em caso "[...] de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o Relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com

[771] Através do login de consulta no sistema "PROJUDI de segundo grau" e da utilização dos filtros de pesquisa "órgão especial" (órgão julgador) e "ação direta de inconstitucionalidade" (tipo de recurso), foram encontradas 347 anotações de ADI perante o Tribunal – análise realizada em março de 2024. Parte dessas ações encontravam-se em meio físico e foram digitalizadas e parte já ingressarem diretamente perante o referido sistema eletrônico. Dentre todos os processos listados, foram encontrados 35 processos com intervenção dos amigos da corte. São eles: 0067337-19.2022.8.16.0000 ADI; 0059767-79.2022.8.16.0000 ADI; 0046346-22.2022.8.16.0000 ADI; 0038895-43.2022.8.16.0000 ADI; 0025602-06.2022.8.16.0000 ADI; 0003882-80.2022.8.16.0000 ADI; 0069339-93.2021.8.16.0000 ADI; 0065253-79.2021.8.16.0000 ADI; 0063555-38.2021.8.16.0000 ADI; 0069339-93.2021.8.16.0000 ADI; 0056054-33.2021.8.16.0000 ADI; 0053958-45.2021.8.16.0000 ADI; 0051985-55.2021.8.16.0000 ADI; 0032057-21.2021.8.16.0000 ADI; 0028891-78.2021.8.16.0000 ADI; 0013604-80.2018.8.16.0000 ADI; 0053587-86.2018.8.16.0000 ADI; 0075321-25.2020.8.16.0000 ADI; 0000173-42.2019.8.16.0000 ADI; 0062211-56.2020.8.16.0000 ADI 0050273-64.2020.8.16.0000 ADI; 0024327-61.2018.8.16.0000 ADI; 0028440-87.2020.8.16.0000 ADI; 0029257-54.2020.8.16.0000 ADI; 0022710-95.2020.8.16.0000 ADI; 0022581-90.2020.8.16.0000 ADI; 0012511-14.2020.8.16.0000 ADI; 0013238-12.2016.8.16.0000 ADI; 0034946-84.2017.8.16.0000 ADI; 0034946-84.2017.8.16.0000 ADI; 0056002-08.2019.8.16.0000 ADI; 0038949-14.2019.8.16.0000 ADI; 0037272-46.2019.8.16.0000 ADI; 0023917-66.2019.8.16.0000 ADI 0021707-42.2019.8.16.0000 ADI.

experiência e autoridade na matéria". Essa redação encontra abrigo em dois Tribunais de Justiça (dentre os que foram objeto de pesquisa)[772] e na legislação federal sobre o tema[773].

O que é uma prática relativamente comum no Supremo a partir do ano de 2007[774] e que encontra respaldo no art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno da Corte, ainda não é utilizada com a mesma frequência pelos Tribunais de Justiça. Em especial no TJPR, ao menos entre os anos de 2019 e 2023, há apenas uma notícia da realização do referido ato de consulta pública entre as indicações das pautas de julgamento do órgão especial[775].

O segundo ponto que chama a atenção nesse item diz respeito à expressa previsão de análise de "esclarecimento de matéria ou circunstância de fato" nos processos de julgamento de índole objetiva. Conforme ressaltado no terceiro capítulo, a doutrina tem paulatinamente tomado consciência da necessidade de análise de circunstâncias fáticas nos processos objetivos. Entretanto, ainda há considerável resistência sobre o tema[776]. Vale dizer, a presunção de que a análise fática era irrelevante ou desnecessária no controle concentrado de constitucionalidade, a ausência de distinção técnica entre argumentos normativos e empíricos, bem como uma

---

[772] É o caso dos Tribunais de Justiça do Paraná e de Minas Gerais. MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Acesso em: 12 ago. 2023; PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 12 ago. 2023.

[773] 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 União**, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ l9868.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

[774] "A primeira audiência pública realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Min. Ayres Britto, Relator da ADI 3510, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), e ocorreu no dia 20 de abril de 2007". Disponível em: https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/default.asp. Acesso em: 20 dez. 2023.

[775] Audiência pública que discutia a constitucionalidade do ingresso de animais domésticos em hospitais. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/lei-que-autoriza-a-entrada-de-animais-domesticos-em-hospitais-e-inconstitucional/18319. Acesso em: 12 ago. 2023.

[776] Conforme esclarecido na primeira parte da tese, talvez em grande parte diga respeito à compreensão (adequada ou não) das súmulas nº 07/STJ e 279/STF, as quais afastam a possibilidade de admissão, respectivamente, do recurso especial e do recurso extraordinário, com base no simples reexame de prova. Talvez diga respeito à ausência de uma disciplina pontual sobre o tema no regimento interno das cortes superiores ou mesmo na legislação processual civil, em especial no que diz respeito à possibilidade de produção probatória perante a Corte Constitucional e, ainda, no papel de cada um dos atores que compõe a cena constitucional para construir e debater um determinado elemento de prova. Alguns ainda irão afirmar que a resistência diz respeito a uma falha hermenêutica, ou seja, uma "[...] leitura do modelo hermenêutico-clássico de forma radical, sugerindo que o controle de normas há de se fazer com o simples contraste entre a norma questionada e a norma constitucional superior. Essa abordagem simplificadora tem levado o Supremo Tribunal Federal a afirmar, às vezes, que fatos controvertidos ou que demandam alguma dilação probatória não podem ser apreciados em ação direta de inconstitucionalidade". Ou ainda, como segue Gilmar Mendes, "[...] a constatação de que os elementos normativos e fáticos se apresentam, muitas vezes, de forma não diferenciada ou de modo inseparável produziu, de certo modo, consequências no âmbito do processo constitucional" ou mesmo que ainda hoje sofra forte resistência à sua implementação.

ausência de disciplina probatória clara perante as Cortes têm viabilizado certa invisibilidade ao tema, em especial entre os julgadores do TJPR[777].

Entretanto, como bem explana Luiz Guilherme Marinoni, na prática há indiscutível análise de fatos pelas Cortes Superiores e, nas Cortes Estaduais, objeto do presente estudo, não é possível vislumbrar efetiva diferença quanto a esse tema. Nesses termos, analisa-se os fatos, mas não se escancara, durante o julgamento, que foi utilizada uma base factual e não normativa para a declaração de inconstitucionalidade. Em outros casos, as peculiaridades fáticas locais que deveriam ser analisadas, na medida em que podem ensejar ou não a inconstitucionalidade, não são consideradas, o que leva à incongruência de decisões dentro da mesma Corte.

É o caso, por exemplo, da ADI 75607-32.2022 analisada pelo órgão especial do TJPR, na qual se discutia a Lei Municipal n.º 3.113/2021 de Ibiporã. A referida lei instituiu o "programa municipal de equoterapia para as pessoas com deficiência ou autismo" e foi impugnada por suposto vício de iniciativa, uma vez que supostamente criaria despesa para a Administração Pública em razão da necessidade de ampliação ou instituição de uma estrutura pública ou mesmo de servidores públicos para atender à nova demanda.

Sem adentrar no acerto ou erro do julgamento, ou mesmo do voto vencido, nota-se que a justificativa da declaração de inconstitucionalidade se valeu de decisões do STF como "paradigma" e de uma série de argumentos fáticos sem que houvesse qualquer contraditório sobre os dados utilizados; e sem que se tivesse concretamente analisado os impactos positivos e negativos da implementação de tal programa – social, econômico e político – no município de Ibiporã e nos possíveis usuários do sistema de saúde. Aliás, um dos fundamentos centrais do voto para a manutenção da legislação impugnada foi o julgamento proferido no ARE 878911, de relatoria do Min. Gilmar Mendes.

Nessa ação, houve a determinação de instalação, pelo município do Rio de Janeiro, por meio de lei de iniciativa parlamentar, de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias. Segundo o entendimento delineado no voto do Ministro, e acompanhado por unanimidade pelos demais, não há vício de iniciativa quanto à lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de regime jurídico específico aos seus servidores públicos.

O caso em questão no TJPR, entretanto, parece ser bastante diverso daquele usado de paradigma, conforme pontuado no voto dissidente: "[...] com efeito, ao prever o tratamento de

---

[777] VIEIRA, Carolina Fontes. Fatos constitucionais e o plenário virtual: incremento ou déficit deliberativo. *In*: CAVET, C. A.; MARANHÃO, C. de A. **Processo, Ciência e Tecnologia**: Intersecções entre Direito e Inovação na era digital. Londrina: Thoth, 2024.

equoterapia na cidade, com a utilização de cavalos, cria serviço público novo, atribuindo-se a alguém, sem especificação, a responsabilidade de cuidar deste serviço, tratando-se de matéria afeta ao chefe do Poder Executivo"[778]. Continua o relator, "[...] há, ainda, um outro aspecto que chama a atenção nesta lei municipal. Estabelece-se a previsão de celebração de convênios, mas não se diz de quem serão as despesas com a manutenção dos cavalos, quantidade, espaços ou mesmo quem os cuidará, afetando diretamente a estrutura da administração pública municipal"[779].

Parece haver, ainda, um problema de integridade e coerência com as decisões anteriormente proferidas. Para o município de Palmas[780], por exemplo, com legislação idêntica

---

[778] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 3º, 4º, 5º E 8º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.113/2021. IBIPORÃ. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA. ATENDIMENTO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AUTISMO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ATO NORMATIVO QUE NÃO TRATA DE ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS OU REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 61, §1º, II, CF. TEMA 917, DO STF. PRECEDENTES. LEI QUE BUSCA GARANTIR DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. ESPECIAL PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO, NO CASO, AO DISPOSTO NO ART. 113, ADCT. AMPLA DISCRICIONARIEDADE PARA A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALEGADA VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NORMA QUE NÃO CONFIGURA PARÂMETRO PARA CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. PEDIDO IMPROCEDENTE. a) O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878911, com repercussão geral (Tema 917), estabeleceu que "[...] não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)". b) A legislação municipal ora analisada prevê a implantação de um programa para a concretização dos direitos fundamentais à saúde, vida e dignidade de crianças, adolescentes e pessoas com deficiência. E, embora acabe por criar despesas ao Poder Executivo, não o faz em violação ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição Federal, porquanto não altera a estrutura e atribuição de órgãos da Administração, nem modifica o regime jurídico dos servidores. c) "[...] a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição" (STF. ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016); d) A vida e a dignidade das pessoas com deficiência são especialmente protegidas pela Constituição Federal, pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que tem status de emenda constitucional, e pela Lei nº 13.146/2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira da Inclusão (LBI). e) Diante da ampla discricionariedade do Poder Executivo na execução do programa, não se verifica violação ao disposto no art. 113, do ADCT. f) A ação direta de inconstitucionalidade não é o instrumento adequado para sanar eventuais ilegalidades do ato normativo por contrariedade à legislação infraconstitucional, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante entendimento deste Colegiado". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. **ADI 0075607-32.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza. Rel. Desig. Des. Rogério Kanayama. J. 21.06.2023. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023401661/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0075607-32.2022.8.16.0000. Acesso em: 23 dez. 2023.

[779] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. **ADI 0075607-32.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza. Rel. Desig. Des. Rogério Kanayama. J. 21.06.2023. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023401661/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0075607-32.2022.8.16.0000. Acesso em: 23 dez. 2023.

[780] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. Rel. Des. Leonardo Pacheco Lustosa. Rel. Desig. Des. Sonia Regina de Castro, **ADI 795570-8**. J. 01.10.2012. Acesso por meio do SEI nº 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade".

àquela produzida por Ibiporã, houve a declaração de inconstitucionalidade da norma, por vício de iniciativa, enquanto para outros municípios admitiu-se a manutenção do texto impugnado[781]. O contexto apresentado trata-se apenas de um exemplo no qual se pode perceber a utilização de argumentos fáticos, no controle de constitucionalidade concentrado, sem a devida indicação ou explicitação do seu uso – em especial sem que haja a abertura de efetivo contraditório – e sem considerar outros elementos econômicos e sociais relevantes aos municípios[782].

Por fim, em relação ao processo deliberativo, é preciso distinguir aquele realizado no plenário físico e no plenário virtual[783]. Em relação ao plenário físico, não é possível vislumbrar, em análise às sessões do órgão especial[784], do Tribunal de Justiça do Paraná, que ocorra, na grande maioria dos casos, efetiva deliberação entre os desembargadores. Em regra, após as manifestações previstas em lei e no regimento, há a concordância dos desembargadores com o voto proferido pelo relator sem maiores discussões ou impugnações.

É comum, inclusive, que o Presidente anuncie o julgamento, declare aberta a discussão e, logo na sequência, diante da ausência de manifestação, declare o julgamento encerrado, nos exatos termos do relatório emitido pelo Desembargador Relator.[785]. Na maioria dos casos, não

---

[781] Ou uma ausência de indicação clara sobre eventual mudança no posicionamento firmado pelo órgão especial.

[782] Um dos argumentos do voto traz o seguinte fundamento: "[...] pondere-se, mais, que a presente ação direta de inconstitucionalidade não é o instrumento adequado para sanar eventuais ilegalidades do ato normativo por contrariedade à legislação infraconstitucional, como a Lei de Responsabilidade Fiscal". Em primeiro lugar, não se questiona o fato de que a lei de responsabilidade fiscal não integra o parâmetro de controle de constitucionalidade estadual. O que se questiona, em caráter acadêmico, diz respeito ao fato de que tanto a Constituição Estadual quanto Federal dispõe sobre o princípio da responsabilidade tributária, este sim integrante de ambos os parâmetros de controle de constitucionalidade. Ademais, a reflexão que se coloca diz respeito ao real significado da causa de pedir aberta nas ações de controle de constitucionalidade e se outros elementos processuais também seriam reconstruídos no controle abstrato. Sobre isso pontua Sarlet, Marinoni e Mitidiero que 'o objetivo da causa de pedir aberta não é desprezar a fundamentação, mas sim garantir que sejam contemplados o máximo de fundamentos possíveis, não restringindo aos apresentados na inicial'". SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1207. Com isso, indaga-se: qual a extensão de uma causa de pedir nessa modalidade de ação e, ainda, se o pedido nas ações de controle de constitucionalidade também é aberto? Quando uma lei é impugnada na Corte Estadual, ou mesmo federal, os julgadores estão adstritos à análise dos artigos impugnados ou podem rever qualquer disposição da lei que, em tese, esteja em incompatibilidade com o texto da Constituição Estadual.

[783] Sobre esse termo, Rubens Glezer e Ana Laura Barbosa advertem: "O termo plenário virtual só será utilizado em referência específica às deliberações do plenário em sessão virtual ou em referência ao ambiente virtual antes de 2016. Como será discutido, desde 2016, tanto as turmas quanto o plenário possuem um ambiente virtual correspondente. Por isso, apesar de o termo plenário virtual ser difundido, é mais adequado falar em ambiente virtual como expressão genérica que abarca tanto as arenas virtuais das turmas quanto a do plenário". BARBOSA, Ana Laura Pereira; GLEZER, Rubens. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis. v. 21, n. 52, 2022, p. 65.

[784] Análise das sessões do órgão especial atinentes ao contencioso e restrita aos processos objetivos, a partir do ano de 2020, data em que passa a ser disponibilizada a gravação das sessões ao público em geral, por meio do canal do YouTube.

[785] As sessões de julgamento são públicas e podem ser acompanhadas presencialmente ou por meio eletrônico. O acesso ocorre por meio da página principal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (https://www.tjpr.jus.br/). Na sequência, o usuário é direcionado ao canal do Tribunal de Justiça no YouTube (https://www.youtube.com/watch?v=AfMps SUdmzo).

há troca de argumentos ou mesmo exposição de justificativas diversas pelos membros que compõem a Corte. Entretanto, notou-se que, em temas mais sensíveis, o pedido de vista aparece com mais frequência, assim como a apresentação de voto divergente ou que um ou outro Desembargador pontue acompanhar a maioria, mas por argumentos distintos[786].

Assim, pode-se concluir que não há a formação de uma opinião comum entre os membros da Corte, isto é, no sistema de deliberação existente nas Cortes Estaduais. Percebe-se é um somatório de votos entre aquele proposto pelo relator e, em caso de apresentação de eventual divergência por um dos vogais, aqueles que o acompanham.

Não há, dessa forma, como enquadrar o voto como *per curiam*, mesmo quando proclamado por unanimidade, na medida em que não há a formação de um pronunciamento que possa efetivamente representar a posição institucional da Corte. Também não é possível sintetizar o modelo como absolutamente enquadrado dentro da noção de *seriatim*[787], porque não é possível que a decisão seja divulgada por meio de um compilado de votos que, na prática, são sintetizados como um simples "acompanho o relator ou a divergência". Há, portanto, um sistema que, salvo se analisado de modo quantitativo e qualitativo nos julgamentos, ainda revela certa incongruência no sistema de julgamento.

Também não foi possível extrair dos votos analisados uma prévia deferência aos demais poderes ou mesmo um efetivo diálogo. Em análise às decisões proferidas pelos membros do órgão especial do TJPR, não foi possível encontrar o sobrestamento do feito para a análise da questão pelo Parlamento ou pelo Executivo. Sequer foi encontrada nos votos analisados uma opção decisional clara sobre "não decidir" com o objetivo de provocar na sociedade ou em outras instituições o prévio amadurecimento da questão. Também não foi possível encontrar, dentre os votos previamente analisados do E. TJPR, qualquer opção pela redação de decisões de cunho minimalista[788].

---

[786] As sessões de julgamento são públicas e podem ser acompanhadas presencialmente ou por meio eletrônico. O acesso ocorre por meio da página principal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (https://www.tjpr.jus.br/). Na sequência, o usuário é direcionado ao canal do Tribunal de Justiça no YouTube (https://www.youtube.com/watch?v=AfMps SUdmzo). Informação colacionada da sessão de julgamento ocorrida em julho de 2023.

[787] "Por outro lado, o modelo de decisão seriatim é caracterizado pela exposição em série das posições individuais de cada membro do colegiado em um texto composto. Os tribunais que utilizam esse modelo normalmente não buscam a elaboração de uma decisão final com uma única ratio decidendi que represente a posição da Corte. No modelo seriatim é elaborada uma decisão composta pelos diversos votos e suas respectivas rationes, de modo que, em certos casos, pode ser difícil a extração dos fundamentos determinantes da decisão, os quais normalmente serão fixados a partir da busca de um mínimo comum entre os votos". BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; STRAPASSON, Kamila Maria. O modelo de decisão escrita seriatim adotado pelo Supremo Tribunal Federal: peculiaridades e alternativas. **Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar. Fortaleza, v. 28, n. 1, p. 1-13, jan./mar., 2023, p. 5.

[788] SUNSTEIN, Cass Robert. Acordos constitucionais sem teorias constitucionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 246, p. 79-94, 2007. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/

Já em relação ao plenário virtual, em que pese duas mudanças pontuais, tem-se uma sistemática muito próxima àquela que já ocorre em relação ao Supremo Tribunal Federal[789]. Basicamente, mesmo diante de um aumento quantitativo do número de demandas julgadas[790] e de uma série de desincentivos à elaboração antecipada de votos[791], persiste uma série de problemas, tais como uma possível diminuição do controle social nos julgamentos, de uma redução de debates e discussões entre os julgadores[792] etc.

Especialmente no Estado do Paraná, o Plenário Virtual encontra-se regulamentado por meio da Instrução Normativa n.º 5/2020[793] e dos artigos 73 e seguintes do Regimento Interno do TJPR, com as modificações introduzidas pela Resolução n.º 49/2019, e prevê que não haverá julgamento virtual quando, além das hipóteses de pedido de destaque ou retirada de julgamento pelo relator, quando o processo será direcionado ao plenário físico, nos casos em que houver pedido de sustentação oral[794]. Ao contrário do que ocorre no Supremo, no qual a sustentação oral é inserida por meio de mídia eletrônica, até 48 (quarenta e oito) horas antes do julgamento, no âmbito do TJPR, o seu pedido, desde que ocorra com pelos menos cinco dias úteis de

---

index.php/rda/article/view/41651. Acesso em: 17 ago. 2023. SUNSTEIN, Cass Robert. Incompletely theorized agreements in constitutional law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, Chicago, n. 147, 2007. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 17 ago. 2023.

[789] No TJPR a regulamentação desse "formato de julgamento" ocorreu no dia 26/08/2019, por meio da alteração no regimento interno do E. Tribunal. Determinou-se que (i) a inclusão em pauta seria feita por ordem do relator; (ii) a pauta seria publicada no Diário da Justiça Eletrônico; (iii) as partes, advogados e demais interessados, devidamente cadastrados nos processos seriam intimados, por sistema processual eletrônico, de que o julgamento ocorrerá por meio de sessão virtual. Não houve qualquer indicação, em um primeiro momento, de restrições de temas ou matérias a serem abarcadas pela sessão virtual. Apenas indicou-se que os processos apontados pelo relator para a sessão presencial, os que tiverem pedido de sustentação oral, acaso admitida, e os que forem destacados por um ou mais votantes para julgamento em sessão presencial, a qualquer tempo.

[790] COSTA, Alexandre Araújo; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha. O controle concentrado no Plenário Virtual do STF: perfil das sessões de julgamento e perspectiva de perenidade. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 3, n. 1, p. 127-161, 2023. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/175. Acesso em: 12 ago. 2024.

[791] BARBOSA, Ana Laura Pereira; GLEZER, Rubens. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis. v. 21, n. 52, 2022, p. 92.

[792] SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Supremo remoto e a expansão do Plenário Virtual após a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo. v. 19, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89239. Acesso em: 12 ago. 2024.

[793] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Instrução Normativa n. 05/2020**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/33666028/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+5+2020/86a96e2a-b9e3-3ca1-2ce6-e1472620d509. Acesso em: 12 ago. 2023.

[794] "Art. 74. Não serão incluídos na sessão virtual ou dela serão excluídos os seguintes processos: I - os que forem indicados pelo Relator para julgamento em sessão presencial quando da solicitação de inclusão em pauta; II - os que tiverem pedido de sustentação oral, quando admitida, desde que formalizado através de cadastramento eletrônico no Sistema Projudi, no prazo previsto no art. 198 deste Regimento; III - os que tiverem pedido de julgamento em sessão presencial, para acompanhamento pelo interessado, desde que formalizado através de cadastramento eletrônico no Sistema Projudi, no prazo previsto no art. 198 deste Regimento; IV - os que forem destacados por um ou mais votantes para julgamento em sessão presencial, a qualquer tempo. Parágrafo único. Os processos excluídos da sessão virtual serão incluídos na presencial, com publicação de nova pauta". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjpr. jus.br/regimento-interno-ri. Acesso em: 12 ago. 2023.

antecedência ao início da sessão, é automaticamente retirado do Plenário virtual e remetido ao Plenário presencial.

As sessões virtuais têm a duração de cinco dias úteis – e não de seis dias, como ocorre no Supremo – [795], com início às segundas-feiras, sendo que, iniciada a sessão, são disponibilizados o relatório e o voto aos demais membros do quórum. Há a possibilidade de peticionamento durante esse período, hipótese em que cabe à Secretaria informar imediatamente o relator. Por fim, finalizado o período de votação, os votos dos demais membros são computados em ordem cronológica, ou seja, ao contrário do Plenário presencial, no qual a votação ocorre em obediência à antiguidade e tendo como pressuposto a antiguidade do relator[796], no julgamento virtual não há a obediência à ordem de antiguidade[797].

Além disso, ao contrário do Supremo Tribunal Federal, no qual o placar de julgamento pode ser acompanhado pelos interessados na página correspondente ao andamento processual da respectiva ação, por meio da aba "sessão virtual", no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, as partes apenas saberão do resultado da demanda após a lavratura do acórdão[798]. Mesmo que os votos já tenham sido proferidos antes do final do prazo, proclama-se o resultado apenas após o prazo final de julgamento, o qual no âmbito estadual ocorre apenas cinco dias após o início do julgamento[799], muito embora pelo sistema interno, atribuído a cada um dos

---

[795] No Supremo Tribunal Federal, as sessões virtuais de julgamento possuem a duração de seis dias úteis, conforme notícia a seguir: "As sessões virtuais de julgamento são realizadas semanalmente, com duração de seis dias úteis. Em geral, as sessões começam à 0h de sexta-feira e terminam às 23h59 da sexta-feira seguinte. Excepcionalmente, se houver feriados durante a semana, o prazo é ampliado para que a sessão mantenha a duração de seis dias úteis. Sessões virtuais extraordinárias podem ser convocadas com duração reduzida". Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=noticiasImprensa&pagina=sessoesVituais. Acesso em: 10 ago. 2024.

[796] No caso do Estado do Paraná, caso o relator da ADI seja o terceiro mais antigo, a votação seguirá com o quarto mais antigo e assim por diante. É possível, inclusive, que o Desembargador mais antigo seja o último a votar, nas hipóteses em que o relator da demanda seja o segundo mais antigo da Corte Constitucional Estadual.

[797] Rubens Glezer e Ana Barbosa anotam que, embora não esteja previsto formalmente no regimento interno, é possível verificar certa exceção na ordem de votação quando há pedido de destaque e, com isso, o encaminhamento dos autos do plenário físico ao virtual: "Quando o caso é remetido ao ambiente físico por destaque, tem sido usual uma subversão na ordem de julgamento: o relator vota primeiro, seguido de ministro que tenha eventualmente apresentado divergência no ambiente virtual e do ministro que pediu destaque no julgamento. Em seguida, os demais ministros manifestam seus votos, em ordem decrescente de antiguidade". BARBOSA, Ana Laura Pereira; GLEZER, Rubens. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis. v. 21, n. 52, 2022, p. 74.

[798] Note-se que o sistema do plenário virtual, atualmente existente no Supremo Tribunal Federal, revela-se mais democrático do que o hoje existente no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na medida em que, no Supremo, é possível ter acesso à íntegra dos votos e ao andamento do placar, em tempo real, por meio da aba "Sessão Virtual", disponível na página de acompanhamento dos processos.

[799] "O placar do julgamento virtual pode ser acompanhado pelo público na página do andamento processual da respectiva ação, na aba "sessão virtual". Nos primeiros anos do ambiente virtual, depois do final do prazo para julgamento, as informações dessa aba desapareciam. A partir da segunda metade de 2022, o STF passou a continuar disponibilizando o placar de votos, mesmo depois da finalização do julgamento virtual. O ministro que não se pronunciar no prazo não terá seu voto computado, isto é, a ausência de manifestação é considerada abstenção. Mesmo que onze votos já tenham sido proferidos antes do final do prazo, proclama-se o resultado após seis dias úteis de julgamento". BARBOSA, Ana Laura Pereira; GLEZER, Rubens. A ascensão do plenário virtual: nova dinâmica, antigos poderes. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis. v. 21, n. 52, 2022, p. 72.

vogais, seja possível, desde logo, acompanhar quais Desembargadores já votaram e quais ainda necessitam atribuir voto à demanda.

Aliás, interessante é apontar que, dentro do sistema PROJUDI, quando a ADI estiver atribuída ao plenário virtual, fica à disposição dos julgadores uma ferramenta – ainda sem regulamentação específica no sistema interno do TJPR – de troca de mensagens e sugestões de voto aos julgadores. Nesses termos, durante o período de julgamento, é possível que os demais Desembargadores encaminhem sugestões ao relator, bem como possam indicar novos argumentos ou pontos de vista. Cabe ao relator acolher tais posicionamentos, indicar outros ou simplesmente reafirmar a manutenção do seu voto. Infelizmente a visualização de tal debate ainda é restrita aos julgadores e assessores, não sendo possível às partes, ou mesmo à sociedade em geral acompanhar tal discussão.

Importante é anotar, ainda, que, em que pese não diga respeito à qualidade deliberativa das Cortes, mas apenas ao tempo de tramitação das demandas de controle de constitucionalidade concentrado e, assim, à noção de pacificação regional das relações atingidas pela inconstitucionalidade demandada, a pesquisa analisou o tempo médio de tramitação das demandas de controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná com vistas a verificar se o período de tramitação das demandas perante a Corte Estadual é efetivamente mais curto do que na Corte de vértice. Segundo os dados divulgados pela pesquisa "Supremo em números", desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas, a média de tempo da decisão das ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo é de 1.942 dias[800], bastante superior àquela verificada no Paraná.

Ainda que o período de análise das pesquisas seja diverso, no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em consonância com os demais dados pesquisados ao longo da tese, ou seja, restritos ao período de 2019 a 2023, encontrou-se, como tempo médio das ações de controle concentrado de constitucionalidade o período de 282 dias de tramitação[801]. Isso corrobora a noção de que permitir a manifestação das Cortes Locais apenas viabiliza mais um espaço de discussão democrática – tanto pela abertura aos legitimados estaduais quanto pelo caráter

---

[800] FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. (org.). Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. O Tempo até o Trânsito em Julgado. **FGV**, Rio de Janeiro, v. III, p. 1-153, 2014. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/9ca9750a-a5db-4dcf-b6d4-c7acf492a10d/content. Acesso em: 1 dez. 2022.

[801] Pesquisa realizada com o auxílio do Departamento de Planejamento e Estatística do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e concretizada por meio do convênio firmado entre a Universidade Federal do Paraná e a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Os dados objetivos estão disponíveis no Apêndice C e foram obtidos por meio do SEI 0055060-42.2024.8.16.6000. Segundo os referidos dados o tempo médio de tramitação é de 282 dias, sendo a mediana de 246 dias, o tempo mínimo de tramitação de 4 dias e, ainda, o tempo máximo corresponde a 954 dias.

epistêmico dos argumentos que poderão ser desenvolvidos em âmbito regional –, bem como de amadurecimento de certos temas sensíveis à sociedade, sem que haja um prolongamento excessivo ou desnecessário de tempo.

Enfim, em que pese as dificuldades indicadas, tem-se que o processo deliberativo, nas ações diretas, perante os Tribunais de Justiça, é relevante para a manutenção do princípio federativo e para a consolidação da democracia. É por meio do exercício deliberativo de interpretação da Constituição Estadual, garantindo que as leis e atos normativos estejam em conformidade com os preceitos e valores fundamentais do Estado, que há, ainda que indiretamente, a promoção de uma participação mais ativa e consciente dos cidadãos no sistema jurídico.

A deliberação nos Tribunais de Justiça, portanto, transcende a mera aplicação técnica do direito, envolvendo uma análise aprofundada das implicações políticas, sociais e econômicas das decisões, já que o processo deliberativo fortalece o caráter democrático do controle de constitucionalidade ao permitir que diferentes perspectivas e interesses sejam expressos e considerados. Isso é particularmente relevante em uma Federação, em que a diversidade de opiniões e necessidades dos Estados-membros deve ser respeitada e refletida nas decisões judiciais, bem como permite que se possa construir pontes de diálogo com a Corte Federal, na mesma medida em que mantém a Constituição Estadual como um documento vivo, capaz de orientar a sociedade em sua trajetória de progresso e justiça social.

9 EFICÁCIA DAS DECISÕES DE MÉRITO NO CONTROLE ABSTRATO DE NORMA ESTADUAL

9.1 EFEITOS VINCULANTES E *ERGA OMNES*: LIMITES À ATUAÇÃO DAS CORTES ESTADUAIS

A decisão proferida em controle de constitucionalidade estadual, por meio da ação direta de inconstitucionalidade ou representação de inconstitucionalidade, produz, assim como no controle de constitucionalidade abstrato federal, efeitos *erga omnes* e vinculantes[802]. O efeito

[802] Em que pese inexista norma específica na Constituição e a Lei nº 9.868/99 apenas diga respeito ao processo e ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a maioria dos Tribunais de Justiça pesquisados, em especial o Tribunal de Justiça do Paraná, utiliza o disposto no artigo 28, parágrafo único, como fundamento legal para a concessão de efeitos *erga omnes* e vinculantes. Não há na doutrina, entretanto, referência expressa à concessão de efeitos vinculantes nas ações diretas de inconstitucionalidade estadual. Para um estudo sobre o efeito vinculante, conferir: LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

erga omnes diz respeito ao fato de que a decisão tem eficácia contra todos, inclusive além dos limites territoriais do Estado-membro. Isso significa dizer que a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de um determinado Estado se aplica a todas as pessoas, ou seja, a todos os potenciais sujeitos da norma que foi questionada mediante ação direta, independentemente se residentes ou não naquela unidade da Federação[803].

A questão, inclusive, já foi objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n° 187.142, no qual se discutia a inconstitucionalidade dos arts. 25, 27 e parágrafos, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, ocasião em que o Supremo expressamente consignou "[...] a decisão tomada, como a presente, em recurso extraordinário interposto em ação direta de inconstitucionalidade estadual, tem eficácia *erga omnes*, por se tratar de controle concentrado, eficácia essa que se estende a todo território nacional"[804].

Quando questionado pelo então Presidente da Corte, Ministro Moreira Alves, em questão de ordem, sobre a necessidade de comunicação do Senado Federal ou se a decisão em si, "[...] por estar em causa norma constitucional estadual que reproduz norma da Constituição Federal, [...] tem os efeitos que teria a decisão recorrida, e, portanto, eficácia *erga omnes*, que, porém, emanando de julgado desta Corte, não se limitará apenas ao Estado, mas se estenderá a todo o País", foi respondido pelo Ministro Marco Aurélio, que confirmou a noção de que continua a ser controle concentrado a decisão, portanto, de extensão nacional[805].

Uma importante anotação é ainda realizada por Luiz Guilherme Marinoni, ao comentar sobre o efeito contra todos. De acordo com o jurista, é preciso distinguir os efeitos diretos da sentença e a coisa julgada material. Segundo ele, "[...] a estabilidade da decisão não deriva da impossibilidade de se voltar a questionar a constitucionalidade, mas da impossibilidade em discuti-la e da submissão à decisão tomada pelo Tribunal constitucionalmente legitimado a defini-la"[806]. Em outras palavras, todos ficam submetidos à decisão de constitucionalidade ou

---

[803] Apenas como forma de esclarecimento, alguns Tribunais – por exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – preveem regra de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade nos casos da medida cautelar. Nesses termos, preveem possível a concessão de efeitos *ex nunc* ou efeito retroativo, caso assim entenda o Órgão Especial (art. 259, § único, RI/TJPR), mas não conferem nenhuma regra específica sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade nos casos de julgamento final de mérito.

[804] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 187142-3 Rio de Janeiro**. Min. Rel. Ilmar Galvão. Rec. Município do Rio de Janeiro. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=229661. Acesso em: 09 maio 2024.

[805] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 187142-3 Rio de Janeiro**. Min. Rel. Ilmar Galvão. Rec. Município do Rio de Janeiro. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=229661. Acesso em: 09 maio 2024.

[806] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1193.

inconstitucionalidade. Não há a possibilidade de interposição de qualquer ação concreta pelo cidadão ou por um dos seus legitimados. Afinal, a decisão de constitucionalidade proporciona estabilidade à ordem jurídica e previsibilidade aos jurisdicionados, e não – como a coisa julgada material – segurança às partes[807].

Isso não significa dizer que a decisão será imutável, na medida em que havendo alteração dos valores sociais, da realidade, da evolução da tecnologia ou mesmo de uma nova compreensão sobre determinados conceitos jurídicos, tem-se a possibilidade de ajuizamento de uma nova ação de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, agora com fundamentos diversos, isto é, que não eram possíveis de constar na causa de pedir da ação anterior e que, portanto, viabilizam a interposição de uma nova ação[808] – desde que, obviamente, a ação não tenha levado anteriormente à exclusão da lei ou de ato normativo do sistema jurídico.

Quanto ao efeito vinculante, ele está previsto no art. 102, §2º, da Constituição Federal e no art. 28, parágrafo único, da Lei n.º 9.868/1999, que determinam "[...] efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal". Enquanto alguns Tribunais, como o TJSP[809], apenas fazem remissão à Lei nº 9.868/99[810], outros Tribunais, como o TJPR ainda indicam a necessidade de comunicação à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou do ato impugnado[811], embora, na prática, acabem utilizando a Lei nº 9.868/99 em caráter supletivo, conforme se verá mais adiante.

Especificamente sobre esse ponto, é curial destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao decidir sobre o art. 90, 3º, da Constituição do Estado de São Paulo, declarou que não havia qualquer sentido em comunicar à Câmara Municipal a declaração de inconstitucionalidade, em

---

[807] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1197.
[808] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1197.
[809] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento interno**. São Paulo. "Art. 229. A ação direta de inconstitucionalidade será processada conforme a Constituição do Estado de São Paulo e a legislação (Lei 9.868, de 10.11.1999), no que couber". Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.
[810] 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 União**, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ l9868.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.
[811] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Regimento interno**. Curitiba. "Art. 255. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou do ato impugnado". Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisher Portlet_INSTANCE_sB4jWIQ0S1qA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&a_page_anchor=103200081. Acesso em: 14 maio 2024.

razão de que "[...] a comunicação do que decidido não tem sequer objeto, porquanto não se suspende a execução de diploma legal que não mais existe"[812].

Ainda sobre o efeito vinculante, é preciso compreender a decisão de controle de constitucionalidade estadual, via ação direta, na perspectiva subjetiva e objetiva. Veja-se cada uma delas.

A perspectiva subjetiva, em âmbito federal, diz respeito à vinculação "[...] aos demais órgãos do Poder Judiciário à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal", o que impacta afirmar que todos, salvo o Supremo Tribunal Federal, estarão vinculados à decisão proferida em sede de ação direta[813]. Indo, porém, além, Marinoni, afirma que, embora o texto disponha "em relação aos demais órgãos judiciais", o que permitiria entender pela exclusão de vinculatividade ao Supremo, ainda a ele e as suas Turmas, entende-se cabível a vinculação[814], na medida em que a "[...] estabilidade do direito, assim como a confiança justificada e a previsibilidade exigem que os fundamentos determinantes das decisões de inconstitucionalidade sejam observados pelo próprio STF"[815].

Especialmente no âmbito dos Estados-membros, a vinculação subjetiva das decisões proferidas pelas Cortes Estaduais, obviamente, só pode vincular os juízes de primeiro grau, as Câmaras e Turmas do Tribunal de Justiça, e a administração pública direta e indireta, nas esferas estadual e municipal, com implicações semelhantes àquelas trazidas no âmbito federal. Entretanto, assim como no efeito *erga omnes*, nada impede a vinculação a outros entes, inclusive fora do Estado, desde que, obviamente, possam estar – ainda que potencialmente – sujeitos à norma estadual impugnada.

---

[812] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=236601. Acesso em: 14 maio 2024.

[813] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1209.

[814] Enquanto precedente firmado, mas sem entrar na discussão se o caráter vinculante diz respeito ao dispositivo ou aos motivos determinantes, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou: "A existência de precedente firmado pelo Plenário do STF autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema (RISTF, art. 101). A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, emanada do Plenário do STF, em decisão proferida por maioria qualificada, aplica-se aos novos processos submetidos à apreciação das Turmas ou à deliberação dos juízes que integram a Corte, viabilizando, em consequência, o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, ainda que o acórdão plenário – que firmou o precedente no *leading case* – não tenha sido publicado, ou, caso já publicado, ainda não haja transitado em julgado. Precedentes. É que a decisão plenária do STF, proferida nas condições estabelecidas pelo art. 101 do RISTF, vincula os julgamentos futuros a serem efetuados, colegialmente, pelas Turmas ou, monocraticamente, pelos juízes desta Corte, ressalvada a possibilidade de qualquer um dos ministros do Tribunal – com apoio no que dispõe o art. 103 do RISTF – propor, ao Pleno, a revisão da jurisprudência assentada em matéria constitucional". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 216.259 AgR**. Rel Min. Celso de Mello. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=331375. Acesso em: 24 jun. 2024.

[815] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1209.

Em relação à extensão objetiva, ela está relacionada à obrigatoriedade dos precedentes. Nesse caso, discute-se se a eficácia vinculante é restrita ao dispositivo da decisão ou se estende aos motivos determinantes.

Sobre esse ponto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal rejeitou a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das decisões de ações de controle abstrato de constitucionalidade, no julgamento da Reclamação nº 2.465, bem como nas Rcl 2.990 AgR e Rcl 7.956 AgR. No Agravo Regimental na Reclamação n.º 2.465, em que pese a maioria tenha votado no sentido de não atribuir efeito vinculante aos motivos determinantes, mas apenas à parte dispositiva, o Ministro Gilmar Mendes, acompanhado da Ministra Carmem Lúcia e dos Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello, votou em sentido diverso[816].

Segundo o Min. Gilmar Mendes, ao tratar do efeito vinculante das ações de controle concentrado de constitucionalidade, por ocasião da Reclamação n.º 2.465:

> O efeito vinculante das decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade está intimamente vinculado à própria natureza da jurisdição constitucional em dado Estado democrático e à função de guardião da Constituição desempenhada pelo Tribunal. Diante dessa premissa, temos de admitir, igualmente, que legislador ordinário não está impedido de atribuir essa proteção processual especial a outras decisões de controvérsias constitucionais proferidas pela Corte. Em verdade, o efeito vinculante decorre do particular pelo papel político-institucional desempenhado pela Corte Tribunal Constitucional, que deve zelar pela observância estrita da Constituição nos processos especiais concebidos para solver determinadas e específicas controvérsias constitucionais. Esse foi o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal na ADC 4, ao reconhecer efeito vinculante à decisão proferida em sede de cautelar, despeito do silêncio do texto constitucional. Não foi outro o entendimento do legislador infraconstitucional ao conferir efeito vinculante às decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade (art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99). Tal entendimento restou acolhido na jurisprudência da Corte, quando do julgamento de Questão de Ordem em Agravo Regimental na RCL 1.880, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa (Julgamento Plenário de 7/11/2002, DJ 19/03/2004)). Vale ressaltar que o alcance do efeito vinculante das decisões não pode estar limitado à sua parte dispositiva, devendo, também, considerar os chamados fundamentos determinantes[817].

Entretanto, ao contrário do regime do Código de Processo Civil de 1973, no qual o efeito vinculante ficava restrito ao dispositivo da decisão, o atual diploma processual, em seu art. 927, quando criou o sistema de teses nas ações de controle abstrato, permitiu ao Supremo Tribunal Federal que, ao fixar a tese, conceda efeito vinculante a *ratio decidendi*[818]. Como

---

[816] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. na Reclamação 2.475-0**. MG. Rel. Des. Marco Aurélio. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506563. Acesso em: 24 jun. 2024.

[817] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. na Reclamação 2.475-0**. MG. Rel. Des. Marco Aurélio. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506563. Acesso em: 24 jun. 2024.

[818] Discorrendo sobre o anteprojeto do Código de 2015 e a relação entre *ratio decidendi* ou os fundamentos determinantes da decisão, conferir: MARINONI, Luiz Guilherme. Uma nova realidade diante do Projeto de CPC:

afirmado por Patrícia Perrone: "[...] a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil (CPC/2015) também favoreceu a estabilização da explicitação das teses firmada pelo STF. O novo Código atribuiu expressamente efeitos vinculantes e gerais às teses proferidas no controle concentrado da constitucionalidade, nos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, nos incidentes de resolução de demandas repetitivas e nos incidentes de assunção de competência"[819].

Outrossim, ainda sobre o efeito, afirma Marinoni que "[...] não há racionalidade em supor que, em virtude da eficácia vinculante, os demais órgãos judiciais estão obrigados a respeitar o dispositivo das decisões de (in)constitucionalidade, uma vez que isso decorre da eficácia *erga omnes* da decisão"[820]. Ainda esclarece o jurista:

> É realmente ilógico pensar em eficácia vinculante para atribuir força obrigatória ao dispositivo das decisões. Estar-se-ia negando a própria razão de ser da eficácia vinculante, cuja gênese não se desliga da necessidade de atribuir força obrigatória à *ratio decidendi* ou aos fundamentos determinantes das decisões. Lembre-se que, nos próprios sistemas em que o controle de constitucionalidade é reservado a Tribunal Constitucional, como ocorre na Alemanha, atribui-se eficácia vinculante aos fundamentos determinantes das decisões[821].

Ainda, no tocante aos efeitos do controle de constitucionalidade, importa registrar que, em que pese a ausência de indicação expressa, por exemplo, na Constituição Estadual do Paraná, ou mesmo no Regimento Interno do TJPR – ao contrário do que ocorre em Minas Gerais[822] e em Santa Catarina[823] –, o Tribunal de Justiça do Estado reiteradamente aplica o

---

a ratio decidendi ou os fundamentos determinantes da decisão. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro, MPRJ, n. 47, jan./mar., 2003. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2580660/LuisGuilhermeMarinoni.pdf. Acesso em: 12 ago. 2024.

[819] MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set.-dez, 2019, p. 459.

[820] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1208.

[821] SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1208.

[822] "Art. 337. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Órgão Especial, 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". MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Regimento Interno. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Disponível em: 15 maio 2024.

[823] "Art. 228. Nas ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal diante da Constituição do Estado, será observada a Lei estadual n. 12.069, de 27 de dezembro de 2001, e, subsidiariamente, a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999". SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/1068287/NOVO+Regimento+tjInterno+do+TJSC/6eca2286-50ff-27e-993f-0eadb7656f99. Acesso em: 15 maio 2024.

disposto no art. 27, da Lei n.º 9.868/99[824]. Sobre o tema, é importante destacar, em primeiro lugar, que a questão da constitucionalidade das leis situa-se no plano da validade dos atos jurídicos, na medida em que lei inconstitucional é lei nula. Dessa noção decorre que a natureza jurídica da decisão que reconhece a inconstitucionalidade é de uma ação declaratória, ou seja, que apenas explicita um vício congênito da lei ou do ato normativo e, nessa medida, sujeita aos efeitos retroativos à data da sua edição.

No entanto, considerando que, em que pese a regra geral diga respeito à produção de efeitos *ex tunc*, o art. 27 da Lei n.° 9.868/99 expressamente permitiu que houvesse o temperamento desses efeitos. Segundo o referido artigo, "[...] 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"[825]. O objetivo do instituto é proteger a boa-fé objetiva do jurisdicionado, isto é, não se trata de considerar a norma válida, mas sim de, levando em consideração o ato viciado e as situações que foram formadas com base nele, respeitar aqueles que de forma legítima confiaram na legislação formada pelo Poder Público[826].

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, o dispositivo permite que a Corte possa restringir os efeitos da decisão, excluindo do seu alcance, por exemplo, um grupo ou categoria de pessoas que sentiriam o ônus excessivo da sua retroação. Além disso, mesmo não atribuindo

---

[824] "Anote-se que a modulação dos efeitos da decisão neste ponto, com a adoção de efeitos prospectivos, foi medida adotada nas outras vezes em que a matéria chegou ao Plenário deste Órgão Especial, tendo sido adotada por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Recurso: 0003882-80.2022.8.16.0000**. Rel. Des. José Augusto Gomes Aniceto. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?tj=f18646abf64eedb084bbe3533e64cd14fb2554b48a30817afe0c33af2e3cd66dc328ee5f7760384e. Acesso em: 14 maio 2024. Ainda nesse sentido: "O art. 27 da Lei n. 9.868/1999 autoriza a restrição de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, por razão de segurança jurídica ou excepcional interesse social. No caso em exame, uma vez que a questão posta em análise envolve vários diplomas legais sequenciais em vigor há muitos anos, é de se prevalecer a segurança jurídica e a boa-fé dos servidores públicos, de modo a preservar as situações jurídicas consolidadas. Assim, voto pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados na presente ação direta, com modulação de efeitos, consoante os termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, de modo que a declaração de inconstitucionalidade produza efeitos somente a partir da data de publicação da presente decisão". PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Recurso 0032057-21.2021.8.16.0000**. Rel. Desa. Vilma Regia Ramos de Rezende. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=6858807147da272ccd9c59cf9ab5273d3f4ee793537dd19f47c7ea79e7b2bfed4b7183cd5282a981. Acesso em: 14 maio 2024.

[825] 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 União**, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

[826] ARRUDA ALVIM, Teresa. **Modulação**: na alteração de jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

o efeito retroativo da decisão e fazendo-o incidir apenas a partir de seu trânsito em julgado; ou, ainda, fixando um momento futuro para o início da produção dos efeitos da decisão[827].

É o que decidiu, em âmbito estadual, o TJPR no Recurso n.º 0003882-80.2022.8.16.0000, no qual, ao analisar o Decreto n.º 1.302/2017, de Curitiba, que instituia o dever de pagamento de preço público em decorrência da utilização do viário urbano pelas empresas de transporte de passageiros por aplicativo, teve os efeitos da decisão de inconstitucionalidade modulados, na medida em que, embora inconstitucional, não é possível ignorar o fato de que os valores vinham sendo adimplidos há mais de quatro anos pelas empresas. Assim, por razões de segurança jurídica e de relevante interesse social, não deveriam ensejar a repetição de valores já suportados pelas empresas. No caso em questão, admitiu-se efeitos prospectivos (*ex nunc*), na medida em que somente decorreriam consequências da declaração de inconstitucionalidade a partir da decisão proferida pelo Órgão Especial[828].

Já em relação ao Recurso n.º 0000502-15.2023.8.16.0000, ajuizado pela Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná, em face da Lei Municipal de Araucária n.º 3.813/2021, que fixou e revisou o subsídio de vários agentes públicos, no curso da mesma legislatura, o Órgão Especial, após declarar a inconstitucionalidade material da Lei, determinou que a modulação dos efeitos da decisão seria necessária, fixando como data para a produção de efeitos retroativos a concessão da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta. Portanto, os efeitos não retroagiram à data da edição da norma, mas apenas a partir da concessão da medida cautelar[829].

---

[827] BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 233.

[828] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Rel.** Des. Desembargador José Augusto Gomes Aniceto (convocado). Curitiba. PR. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=6858807147da272ccd9 c59cf9ab5273d3f4ee793537dd19f1826fb236741980b4b7183cd5282a981. Acesso em: 24 jun. 2024.

[829] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.813/2021, ARTIGO 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.659/2020 E TERMO "SUBSÍDIO" DO ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.898/2022, TODAS DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA. FIXAÇÃO E REVISÃO DOS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS INCISOS V E VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONFORME JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ENTENDIMENTO QUE DENSIFICA O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ARTIGO 27, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS QUE EXIGE A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS ATÉ O FINAL DE UMA LEGISLATURA PARA PRODUZIR EFEITOS NA SUBSEQUENTE. INCOMPATIBILIDADE, ADEMAIS, COM A REVISÃO ANUAL PREVISTA PARA O FUNCIONALISMO PÚBLICO. PRECEDENTES ESPECÍFICOS DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA QUE SE OPEREM A PARTIR DO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR NESTA ADI. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE". TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. CURITIBA. Órgão Especial – Processo n.º 0000502-15.2023.8.16.0000. Rel. Des. Lauro Laertes de Oliveira. J. 04.04.2024.

Ainda sobre o tema, o Tribunal de Justiça do Paraná, valendo-se da possibilidade de modulação dos efeitos da decisão, já fixou a data de "validade" da norma em data para o futuro. Foi o que aconteceu no Recurso n.º 0023948-47.2023.8.16.0000, no qual se discutia a inconstitucionalidade da Lei n.º 201/2004, do município de Nova Santa Bárbara, o qual teria vinculado o valor do adicional de insalubridade a percentual incidente sobre o salário-mínimo.

Na ocasião, a Corte Estadual decidiu pela inconstitucionalidade material da norma, mas, com o fito de preservar os valores já percebidos pelos servidores municipais e conferir prazo razoável para que o Município pudesse promover as alterações legislativas necessárias, bem como para que os servidores não tivessem uma supressão abrupta do adicional, fixou o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que o Município pudesse criar nova referência para o pagamento do adicional de insalubridade, desvinculado do salário-mínimo[830]. Portanto, o que se pode perceber é que, havendo ou não previsão expressa, a modulação dos efeitos da decisão é considerada pelos Tribunais de Justiça, especialmente no caso analisado do TJPR, quando do julgamento da ação direta.

9.2 EFEITOS RETROATIVOS E A EXCEPCIONALIDADE DA ADI 3659

O sistema jurídico brasileiro adotou a teoria da nulidade da norma inconstitucional, influenciado pelo modelo norte-americano. De acordo com essa teoria, as decisões que declaram a inconstitucionalidade possuem natureza declaratória e efeitos retroativos (eficácia *ex tunc*), como regra. Sendo assim, embora existam divergências na doutrina, como a tese delineada por Pontes de Miranda[831], bem como a adoção da teoria da anulabilidade por outros

---

[830] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 82, INC. I, DA LEI MUNICIPAL Nº 201/2004, DE NOVA SANTA BÁRBARA, PARANÁ – DISPOSITIVO QUE VINCULA O VALOR DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE A PERCENTUAL INCIDENTE SOBRE O SALÁRIO-MÍNIMO – INDEXAÇÃO APONTADA COMO INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO – MÉRITO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA – PREVISÃO LEGAL MUNICIPAL QUE AFRONTA O ART. 7º, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA QUE PODE SER UTILIZADA COMO PARÂMETRO NO CONTROLE ESTADUAL DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATA (STF, ADI 5646) – SALÁRIO-MÍNIMO QUE NÃO PODE SERVIR COMO INDEXADOR ECONÔMICO, PARA EVITAR O DESVIO DE FINALIDADE DO INSTITUTO – SÚMULA VINCULANTE Nº 4 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL – MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO A FIM DE PRESERVAR OS VALORES JÁ PERCEBIDOS PELO SERVIDORES MUNICIPAIS E CONFERIR PRAZO RAZOÁVEL (180 DIAS) PARA QUE O MUNICÍPIO PROMOVA AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NECESSÁRIAS, EVITANDO-SE A SUPRESSÃO ABRUPTA DO ADICIONAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE". TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Órgão Especial. Recurso nº 0023948-47.2023.8.16.0000. Rel. Des. Eugenio Achille Grandinetti. J. 18.02.2024.

[831] Sobre a natureza predominantemente constitutiva-negativa, conferir: MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**, com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. t. 3, p. 619.

países e, ainda, a possibilidade de modulação dos efeitos, conforme indicado, a jurisprudência e doutrina têm sido uníssonas na adoção da teoria da nulidade.

Com a adoção dessa teoria, caso haja a interposição simultânea de duas ações, uma no âmbito do Supremo e outra no âmbito do Tribunal de Justiça, questionando uma mesma lei ou ato normativo estadual, e haja o prévio julgamento pela procedência da demanda, ou seja, a declaração de inconstitucionalidade no âmbito estadual, não existiriam razões para subsistir o interesse no julgamento da demanda perante o Supremo. Afinal, se a lei estadual é incompatível com o texto da Constituição Estadual, ela não poderá vigorar no ordenamento jurídico, na medida em que não basta a compatibilidade com uma ou com outra Constituição (Federal e Estadual), mas necessariamente com ambas.

Em que pese o referido entendimento, uma decisão recente o desafiou. O Estado do Amazonas editou a Lei n.º 2.778/2002, que instituiu no âmbito da administração pública estadual o cargo de "administrador público". Exigiu para o provimento do cargo que ele fosse ocupado apenas por profissional que possuísse graduação em curso de Administração Pública, mantido por instituição pública, credenciada no Estado do Amazonas. Foram propostas duas ADIs em face dessa exigência contida na lei: uma no âmbito regional, pelo Procurador-Geral de Justiça, no TJ, em face de alegada ofensa à Constituição Estadual; outra no Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador-Geral da República, argumentando que a previsão ofenderia a Constituição Federal.

A primeira ação julgada foi a ADI estadual e, nessa ação, concluiu-se pela procedência da ADI, considerando expressa violação ao artigo 3º da Constituição do Estado do Amazonas. Como não ocorreu a interposição de nenhum recurso, a decisão transitou em julgado. Sendo assim, a norma inconstitucional, segundo a teoria processual constitucional, foi extirpada do ordenamento jurídico, na medida em que a lei declarada inconstitucional é considerada, independentemente de qualquer outra disposição, nula de pleno direito (*ex tunc*)[832].

No entanto, no âmbito do STF, o Ministro Relator, em total oposição à jurisprudência da Corte e ao voto dos ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli, não declarou a perda de objeto da ADI, mas, mesmo não existindo mais norma em vigor, entendeu que a competência do

[832] Importante é pontuar que toda norma declarada inconstitucional, seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual, em sede de controle de constitucionalidade concentrado ou abstrato, tem como efeito a sua retirada do ordenamento jurídico com efeito *erga omnes*. Sendo assim, salvo em relação à decisão do Supremo indicada, como regra geral, tem-se que toda norma declarada inconstitucional pela Corte local, em controle abstrato, faz com que a norma seja extirpada do ordenamento jurídico. Ainda sobre esse ponto, conferir: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante a Constituição do Estado-Membro no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**. v. 246, 2007, p. 13-49. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41594. Acesso em: 06 mar. 2023.

Supremo Tribunal Federal não se encerraria com o julgamento perante a Corte Estadual. Segundo o Ministro, por ser o princípio da igualdade uma norma de repetição obrigatória, não seria admissível negar ao Supremo a possibilidade de examinar o tema ou mesmo de dar a última palavra sobre a interpretação mais adequada à demanda[833].

O caso em questão é bastante ilustrativo do atual entendimento da Corte de vértice no julgamento e manejo das ações de controle de constitucionalidade estadual, não apenas minimizando a atuação e entendimento firmado nas Cortes Estaduais, como reafirmando a última palavra do Supremo sobre as matérias – ainda que em alguns casos restritas ao âmbito local/regional.

A questão que se propõe, portanto, é saber se o posicionamento do Supremo foi isolado ao caso em questão ou se traduz uma possível mudança de entendimento da Corte sobre a relação entre as decisões proferidas no âmbito da Corte Estadual em relação à Corte Federal. Se é certo que o entendimento do Supremo reafirma a centralidade da Constituição Federal e a necessidade de um controle de constitucionalidade coeso, por outro lado, conforme exposto durante a tese, enfraquece as Cortes Estaduais, uma vez que passam a atuar apenas naquilo que for permitido pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao diminuir a competência das Cortes Estaduais, elimina, ou tem a potencialidade de eliminar, um importante espaço de diálogo dos legitimados estaduais, da população diretamente

---

833 "CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO NORMATIVO ESTADUAL. COEXISTÊNCIA DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA NO STF E EM CORTE ESTADUAL. TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DO TRIBUNAL ESTADUAL, AFIRMANDO A INCONSTITUCIONALIDADE, POR OFENSA À NORMA DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO REPRODUZIDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EFICÁCIA LIMITADA DA DECISÃO, QUE NÃO COMPROMETE O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEI ESTADUAL 2.778/2002 DO ESTADO DO AMAZONAS. LIMITAÇÃO DE ACESSO A CARGO ESTADUAL. RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO. 1. Coexistindo ações diretas de inconstitucionalidade de um mesmo preceito normativo estadual, a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça somente prejudicará a que está em curso perante o STF se for pela procedência e desde que a inconstitucionalidade seja por incompatibilidade com dispositivo constitucional estadual tipicamente estadual (sem similar na Constituição Federal). 2. Havendo declaração de inconstitucionalidade de preceito normativo estadual pelo Tribunal de Justiça com base em norma constitucional estadual que constitua reprodução (obrigatória ou não) de dispositivo da Constituição Federal, subsiste a jurisdição do STF para o controle abstrato tendo por parâmetro de confronto o dispositivo da Constituição Federal reproduzido. 3. São inconstitucionais os artigos 3º, § 1º, 5º, § 4º, e a expressão "e Graduação em Curso de Administração Pública mantido por Instituição Pública de Ensino Superior, credenciada no Estado de Amazonas", inserida no caput do artigo 3º da Lei Ordinária 2.778/2002 do Estado do Amazonas, por ofensa ao princípio constitucional de igualdade no acesso a cargos públicos (art. 37, II), além de criar ilegítimas distinções entre brasileiros, o que é vedado pela Constituição Federal (art. 19, III). 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.659, Amazonas**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Governador do Estado do Amazonas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 dezembro 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203659&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 06 dez. 2022.

atingida e até mesmo da possibilidade de diálogo entres as Corte e entre a Corte Local e os Poderes Executivo e Legislativo estaduais[834].

Da mesma forma, ao não ouvir os Tribunais locais, perde o Supremo Tribunal Federal ao não se valer da expertise e do conhecimento específico dessas Cortes, que estão mais familiarizadas com as realidades locais e com os impactos diretos de suas decisões na população. Essa abordagem, quando realizada, contribui para a formação de um entendimento mais aprofundado e contextualizado sobre as questões constitucionais, o que é fundamental para a tomada de decisões judiciais mais acertadas e justas.

Enfim, o controle de constitucionalidade realizado pelos Estados não só respeita o sistema federativo e a democracia, mas também enriquece o processo democrático ao envolver uma gama mais ampla de perspectivas e ao proteger os direitos fundamentais de maneira mais próxima e adequada à realidade dos cidadãos[835]. É um instrumento vital para o desenvolvimento de uma jurisprudência constitucional que seja tanto nacionalmente coerente quanto regionalmente sensível.

---

[834] Note-se que em momento algum o presente texto procura apagar ou mesmo minimizar a importância da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, mas apenas que se permita que os Tribunais de Justiça, quando for sua a competência para decidir, possam exercer o seu papel de jurisdição constitucional. Não se trata de negar ao Supremo a sua competência constitucional, mas do cumprimento à determinação constitucional federativa, de "dividir o palco", permitindo que ambos exerçam a função indicada pelo poder constituinte originário.

[835] "Como árbitro do pacto federativo, o Supremo Tribunal Federal tem a responsabilidade de velar, de forma imparcial, pelo espaço próprio de atuação de cada um dos componentes da República. A mesma Carta que impõe limites confere competências: para respeitá-la por completo, é preciso não se ater à parte em que ela exige uniformidade ou restringe os órgãos periféricos; deve-se também render homenagem à autonomia que ela concede aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. É o que se espera ver refletido no futuro da jurisprudência do STF". PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 71, p. 295-314, 2018, p. 312.

CONCLUSÃO

O presente trabalho voltou-se à investigação do processo constitucional estadual, a partir dos valores próprios da forma federativa de Estado brasileiro, buscando reafirmar a competência das Cortes Estaduais, no controle concentrado, em especial quando o intérprete estiver diante da norma estadual impugnada frente às normas constitucionais estaduais de repetição obrigatória. Nesse caminho, ao contrário do que dispõe a doutrina majoritária, outrora referida, procurou-se repensar quais normas efetivamente podem ser consideradas de repetição obrigatória e quais podem ser compreendidas como de repetição facultativa.

Para tanto, fez-se necessário desprender dos valores anteriormente estipulados pela Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 1/1969, e consagrados durante os primeiros anos de vigência do texto constitucional, em especial pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para entender que não são todas as normas da Constituição Estadual que devem se enquadrar, por simetria, naquelas previstas na Constituição Federal.

A autonomia dos Estados-membros não pode ser eliminada e substituída por um dever genérico de cópia ao modelo federal. Nessa perspectiva, a autonomia deve se adequar, por um lado, para respeitar a diversidade dos entes federativos, mas, por outro, para obedecer a um padrão mínimo de uniformidade jurídica que permita justamente a manutenção da própria federação. É exatamente esse equilíbrio de forças que permite que a Federação não se dissolva, diante da preservação de um elemento comum, mas que também viabilize a coexistência das diferenças entre as unidades e, assim, também permita a manutenção de outros centros de poder.

Isso, aliás, traz outro elemento importante na adoção da forma federativa de Estado: a democracia. A forma de Estado está diretamente entrelaçada com o modelo de participação política eleito pelo constituinte. Quando se afirma que o Brasil adota tanto o federalismo quanto a democracia, entende-se que a descentralização política viabiliza múltiplos caminhos e fóruns de deliberação, ou seja, propicia a cada cidadão diferentes espaços de poder. É justamente a partir dessa perspectiva que se defende a competência das Cortes Locais frente à Corte Federal – dentro de certas circunstâncias e desde que não haja a possibilidade de um conflito federativo qualificado – a partir de três argumentos principais.

O primeiro deles é a maior proximidade do julgador com os fatos. Embora se sustente, na doutrina e na jurisprudência a desnecessidade de conhecimento dos fatos no processo constitucional objetivo, ponderou-se que, na prática, o Supremo, assim como os Tribunais de Justiça, realiza essa análise há muitos anos. Além disso, a proximidade do julgador com os fatos

permite que ele possa compreender de forma mais adequada o problema posto a julgamento, à proporção que tanto o julgador poderá compreender de forma mais clara como a norma questionada incide na realidade daquela comunidade, quanto um maior número de pessoas poderá participar da tomada de decisão, tanto influenciando no julgamento quanto perpetrando alguma forma de controle sobre as escolhas do julgador.

Isso é algo que já acontece com os magistrados de primeiro grau, por exemplo, diante da obrigatoriedade de residência na comarca, ao inserir o julgador numa dada comunidade, permitindo que ele conheça as dificuldades ou peculiaridades de inserção de uma dada norma na vida daquele grupo social ou comunidade. Porém, tem passado, em alguma medida, despercebido em relação aos julgadores dos processos objetivos.

Não se desconhece que há um risco de o julgador estar submetido ao poder das elites locais, ou mesmo que possa ser corrompido, diante da proximidade com o poder, ou mesmo pela conjunção de outros fatores, como, por exemplo, o conservadorismo de certos locais. Isso, entretanto, não pode ser causa, por si só, para inviabilizar a divisão do poder, ou mesmo o respeito às decisões locais, na medida em que, conforme exposto ao longo dos capítulos, a tentativa de influenciar na tomada de decisão pelas elites locais também ocorre em âmbito federal. Não há como mensurar de antemão se a questão posta a julgamento, em âmbito federal ou estadual, estará mais ou menos sujeita à influência política, o que se pode ao menos garantir é que a criação de múltiplos espaços de discussão e de exercício do poder tende a garantir um espaço de maior permeabilidade à democracia.

Não se quer afirmar, com isso, novamente, que as decisões tomadas em nível central possam ser um indicador de uma gestão menos democrática. Nesse ponto, concorda-se com parte da crítica desenvolvida por Marta Arretche (primeira parte, terceiro capítulo). Transpondo a ideia às Cortes Constitucionais, isso não significa dizer que as decisões proferidas pelo Supremo, em sede de controle abstrato, serão menos democráticas do que aquelas realizadas pelas Cortes Locais. A ideia, em verdade, é outra. Trata-se de permitir o diálogo entre as Cortes, entre os magistrados de diferentes tribunais (experimentalismo decisional), bem como de viabilizar a maior participação do cidadão e seus representantes no processo de tomada de decisão.

Afinal, conforme pontuado anteriormente, a pluralização do debate é, antes de tudo, uma exigência do próprio modelo de democracia adotado pelo sistema brasileiro, de tal forma que a ampliação dos espaços de poder e de tomada de decisão apenas contribui para que haja uma instância a mais de participação do povo, das instituições e dos órgãos estaduais no debate. Isso permite, em verdade, a cada unidade subnacional, a oportunidade de tomar as suas próprias

decisões, de que haja uma troca de ideias e experiências entre essas unidades, bem como que a questão, ao chegar ao Supremo Tribunal Federal, quando for o caso, possa alcançar a Corte Federal de forma mais madura e ponderada, em especial em temas moralmente controversos.

Nessa toada, são justamente os argumentos indicados que permitem concluir que a competência adequada, nos processos de controle concentrado de constitucionalidade estadual, de lei ou ato normativo estadual deveriam ser julgados *prima facie* pela Corte Estadual. Sabe-se que hoje grande parte do controle de constitucionalidade abstrato realizado pelo Supremo Tribunal Federal tem por foco a análise de compatibilidade de lei ou ato normativo estadual.

Ao se atribuir competência às Cortes locais, além de desafogar o Supremo da avalanche de processos recebidos diuturnamente e permitir que ele possa atuar nos casos em que for necessária a manutenção da unidade e coesão nacional, bem como no exercício da função de Corte de Precedentes, viabiliza-se a consecução dos princípios de competência adequada e da aderência federativa. Segundo esses princípios, a pergunta "quem possui melhores condições de decidir" deveria ser respondida, em regra, a favor das Cortes Estaduais.

Novamente, diante da noção de proximidade com os fatos a serem julgados, da inserção do julgador em um contexto social e político específico, da ampliação do debate a outros agentes, por meio de uma representação adequada, da possibilidade de controle pelo cidadão e pelos agentes envolvidos na demanda (*accountability*) e da multiplicidade de novos pontos de acesso à discussão, a competência *prima facie* das Cortes Locais se mostra mais consentânea com a forma de Estado proposta na Constituição.

Some-se a isso a ideia de aplicabilidade das regras da subsidiariedade e da prejudicialidade ao processo constitucional, as quais, embora desenvolvidas para outras questões, como a utilização processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental e nos processos adversariais, permitem ao intérprete a adequação dos preceitos previstos no art. 102, inciso I, "a" com aqueles previstos no art. 125, 2º, da Constituição Federal.

Por fim, ingressando no processo constitucional estadual em si, é possível perceber problemas muito semelhantes àqueles indicados no segundo capítulo, em relação ao processo constitucional federal. No estadual, entretanto, algumas peculiaridades ainda se revelam distintas. A primeira delas é que as formas de suspensão do processo utilizadas no âmbito federal, em especial o pedido de vista – recentemente alterado pelo regimento interno do Supremo – e o pedido de liberação de processo para julgamento pelo relator, assim como os poderes do Presidente da Corte são realmente operados de maneira distinta daquela ocorrida no Supremo.

No plano estadual, além de uma tramitação relativamente mais rápida do que aquela ocorrida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não há qualquer ingerência do Presidente na formação da pauta de julgamento. Ao menos não a ponto de receber destaque ou impugnação pela doutrina ou pelas partes (novamente nos limites temporais restritos à tese e ao âmbito do TJPR), porque os processos, assim que o Desembargador relator libera o relatório, são colocados em pauta conforme a data mais próxima disponível no calendário de julgamento perante o Pleno do Órgão Especial – no caso do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Além disso, os pedidos de vista, quando requeridos pelos Desembargadores – embora ainda careçam da exigência de uma fundamentação mais profícua, assim como no âmbito federal –, retornam a julgamento automaticamente na sessão seguinte. É certo, entretanto, que no âmbito do TJPR é possível a ocorrência de pedido de vista sucessivo, tal como ocorreu em relação à chamada "lei do parto adequado" outrora referida, mas que, em regra, permanece restrita a um único pedido de vista.

Na mesma linha – talvez até por não serem compreendidos, de forma reiterada, temas tão sensíveis – não há uma articulação política tão intensa na formação da pauta de julgamento pelo Presidente do TJPR. Entretanto, isso não significa que não haja a articulação de interesse político ou mesmo econômico durante o processo, apenas que os mecanismos processuais atinentes ao processo constitucional estadual sejam mais diretos e, por isso mesmo, passíveis de um controle mais próximo pelos legitimados e pelos cidadãos.

Aliás, o que se verificou na análise dos processos estaduais é que, ainda que haja uma concentração grande em relação aos legitimados, na medida em que grande parte das interposições ainda se agrupam no Ministério Público Estadual, nos prefeitos e deputados, tem-se, em uma análise atenta, uma pluralização do debate, especialmente pela atuação do próprio Ministério Público, o qual permite a discussão sobre a inconstitucionalidade de lei e ato normativo estadual e municipal por uma simples alegação, via formulário on-line, a um dos representantes ou agentes ministeriais. Além disso, é possível notar na Corte Estadual Paranaense, ainda carente de um maior número de audiências públicas, um aumento no número de *amici curiae* nos processos objetivos no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em especial a partir de 2018.

Há, ainda, três questões a serem ponderadas. A primeira reside na dificuldade em estabelecer o parâmetro de controle de constitucionalidade estadual, especialmente diante da possibilidade, aventada por alguns doutrinadores e, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº. 598016-Agr, de relatoria do Ministro Eros Grau, sobre a possibilidade de inclusão "por omissão" de normas ao parâmetro de constitucionalidade, bem

como, novamente, sobre a necessidade de permitir que o poder constituinte decorrente possa exercer, com efetiva autonomia, o poder de redação e conformação das Constituições Estaduais.

A segunda delas diz respeito à ausência efetiva de diálogo entre as Cortes, tomando como base o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o Supremo Tribunal Federal, entre os anos de 2019 e 2023. Note-se que, em que pese a existência do disposto no art. 9º, §2º, da Lei n.º 9.868/99, prevendo um efetivo diálogo entre as Cortes, por meio da consulta do Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, aos Tribunais Estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito da sua jurisdição, a sua utilização ainda não parece ser suficiente à construção de um diálogo entre Cortes, conforme visto no sexto capítulo desta tese.

A terceira diz respeito ao processo deliberativo em si, o qual apresenta, em grande parte, semelhanças ao que ocorre no plenário do Supremo Tribunal Federal, na medida em que a dificuldade em estabelecer uma oitiva atenta do julgador perante os demais membros da Corte, da produção de uma interação colegiada que, entre diferentes argumentos e pontos de vista, possa construir uma decisão adequada ao caso – muito além de um simples consenso – são comuns tanto ao âmbito federal quanto estadual. Da mesma forma, os problemas relacionados ao Plenário Virtual também se estendem ao âmbito estadual. Assim como o Supremo Tribunal Federal, a agenda das Cortes Estaduais sofreu drástica diminuição com o ingresso das demandas em ambiente de julgamento colegiado virtual, mas, por outro lado, isso reforça a apatia ou o julgamento com caráter ainda mais "formal" do que aquele que ocorre presencialmente.

Entretanto, há diversos pontos positivos na construção dos processos constitucionais estaduais, na medida em que, conforme discutido, o ajuizamento de forma plural, especialmente diante da atuação do Ministério Público Estadual, o aumento gradativo de "amigos da corte", em especial a partir de 2018, com a indicação de circunstâncias regionais ao mérito do julgamento, a ausência de mecanismos de obstrução da pauta de julgamento, tais como o pedido de vista e o poder de agenda do Presidente da Corte, e uma maior celeridade no julgamento das ações direta permitem afirmar que, ao lado dos argumentos anteriormente desenvolvidos, existe um ganho democrático na escolha *prima facie* das Cortes Estaduais.

Em suma, o processo deliberativo nas Cortes Superiores é essencial para assegurar que a aplicação da lei seja justa, consistente e adaptável às necessidades da sociedade. Ele fortalece o Estado de Direito, promove a estabilidade jurídica e contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Com isso, conclui-se pela necessidade de repensar o controle de constitucionalidade estadual concentrado, a partir de uma ótica federalista, tendo por meta dar maior concretude ao diálogo e aos valores democráticos entre as Cortes e entre elas e a sociedade. Não se tem a

ilusão, entretanto, de que a competência adequada, nesse caso, vai ser suficiente para mudar as estruturas de poder, que hoje convergem quase todas as questões relevantes ao Supremo Tribunal Federal.

Afinal, historicamente o Direito tem sido utilizado mais como um vetor de concentração de poder do que propriamente como um promotor de mudanças estruturais no sistema jurídico, em especial quando relacionado à competência decisória. No entanto, esta tese procurou oferecer um aporte teórico e normativo para que possa haver, quem sabe no futuro, um novo olhar sobre as competências constitucionais das Cortes Estaduais de forma mais consentânea com os valores federativos e democráticos eleitos pelo constituinte brasileiro.

Em suma, a pesquisa desenvolvida nesta tese de doutorado revelou que o processo constitucional estadual possui características distintivas marcantes quando comparado ao processo federal. Primeiramente, destaca-se a maior proximidade com a realidade sociojurídica local, permitindo uma resposta mais afinada às necessidades e às peculiaridades da população do Estado. Outro ponto de relevo é a capacidade de inovação dos Estados na criação de procedimentos e mecanismos de controle constitucional, muitas vezes servindo de laboratório para reformas em nível nacional. Da mesma forma, a eficiência e a celeridade processual também se mostraram como qualidades do processo constitucional estadual, refletindo a menor complexidade e a maior especialização dos órgãos envolvidos em temas atinentes ao âmbito regional.

Por fim, esta tese demonstrou que, apesar de algumas limitações, o processo constitucional estadual desempenha um papel fundamental na concretização dos direitos e garantias fundamentais, complementando e enriquecendo o sistema jurídico como um todo. Portanto, conclui-se que o processo constitucional estadual não apenas se distingue, mas também contribui significativamente para a dinâmica constitucional do país, promovendo a justiça e a democracia de maneira mais direta e efetiva e construindo importante ponte de diálogo entre as Cortes Estaduais e a Corte Federal.

REFERÊNCIAS

ABLEMAN V. BOOTH (1858). *In*: REUTERS, Thomson: **FindLaw**. Disponível em: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=62&invol=506. Acesso em: 22 set. 2023.

ABLEMAN V. BOOTH AND STATES V. BOOTH (1859). *In*: **Law Library** – American Law and Legal Information. Disponível em: http://law.jrank.org/pages/13557/Ableman-v-Booth-United-States-v-Booth.html. Acesso em: 22 set. 2023.

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, v. 265, jan./abr. 2014. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/10455/PDIexibepdf.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 ago. 2022.

AHDOUT, Z. Payvand. Enforcement lawmaking and judicial review. **Harvard Law Review**. [s. l.], v. 135, n. 4, 2022.

ALEMANHA. **Código Penal Alemão**, 15 maio 1871. Disponível em: https://irp.cdn-website.com/f6e36b8e/files/uploaded/CP%20alem%C3%A3o%20%28em%20espanhol%29.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Danilo dos Santos; BOGOSSIAN, Andre Martins. Nos termos do voto do relator: considerações acerca da fundamentação coletiva nos acórdãos do STF. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, 2016.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A federação a serviço da democracia e do Estado de direito. *In*: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* **Direito Constitucional, Estado de direito e democracia**: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2000.

ALVES, A. N.; PEDRA, A. S. O senado federal, a competência legislativa concorrente e os interesses dos governos estaduais no processo legislativo: normas gerais *versus* normas específicas numa federação. *In*. BATISTA JÚNIOR., Onofre Alves. **O federalismo na visão dos Estados**: Uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte: Conpeg, p. 101-131, 2018.

ALVIM, Teresa Arruda. **Recurso Especial, Recurso Extraordinário e Ação Rescisória**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ANDRADE, Júnio Mendonça; JESUS, Gustavo Santana; SANTOS, Karlos Kleiton dos. Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. **Interfaces científicas**. Aracaju, v. 5, n. 2, p. 29-36, fev., 2017.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ARAÚJO, M. L. C.; RORIZ, R. C. L. L. Direito constitucional estadual e educação: a contribuição do federalismo para a ampliação do direito fundamental à gratuidade do ensino superior. **Revista Justiça do Direito**. [S. l.], v. 37, n. 1, p. 259-277, jan./abr. 2023.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. **Revista Direito e Práxis**. [S. l.], n. 10, mar., 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/MyncqMv7 F6pGjLsM6pMx7 Nb/?lang=pt. Acesso em: 20 nov. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do Judiciário na implementação de direitos fundamentais: homenagem ao Ministro Luiz Edson Fachin. *In*: ARRUDA, D. T. B. T.; MACHADO FILHO, R. D.; SILVA, C. O. P. da. **Ministro Luiz Edson Fachin**: cinco anos de Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 110, p. 13-32, jan./abr. 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, [s. l.], v. 53, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 31, a. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política da UFPR**, [s. l.], n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802406. Acesso em: 12 dez. 2022.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ASSIS, Christiane Costa *et al*. O constitucionalismo subnacional nos estados federais. **Revista Direito & Paz**, [s. l.], v. 2, n. 45, p. 43-69, 2021.

ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios: limites à norma geral – Código Tributário nacional. **Revista de Direito Público**, Editora RT, 1969, n. 10, p. 45-80.

AURVALLE, Luís Alberto d'Azevedo. Apontamentos sobre o juízo de admissibilidade de recursos excepcionais. **Revista EMAGIS**. Porto Alegre, ago. 2020. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2103. Acesso em: 23 set. 2023.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, L. C. B.; MARONA, M. C.; DANTAS, F. A. de C. (org.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: soberania, separação de poderes e sistemas de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

BAHIA, A. G. M. F.; VECCHIATTI, P. R. I. ADI 4.277 Constitucionalidade e relevância da decisão sobre união homoafetiva: o STF como instituição contramajoritária no reconhecimento de uma concepção plural de família. **Revista Direito FG**, São Paulo, n. 9, p. 65-92, jan./jun. 2013.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **ADI 03199490520128050000**. Rel. Des. Marcia Borges Faria, Tribunal Pleno, DJE: 01/07/2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula Federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 202, p. 49-60, 1995. DOI: 10.12660/rda.v202.1995.46617.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 35, p. 13-52, 1995.

BARBOZA, Estefânia Queiroz. Escrevendo um romance por meio dos precedentes judiciais – uma possibilidade de segurança jurídica para a jurisdição constitucional brasileira (Writing a novel through legal precedents – a chance of legal certainty for brazilian constitutional jurisdiction). **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 177-207, abr./jun. 2014.

BARBOZA, E. M. de Q.; MACEDO, J. A. C. de. **Federação brasileira**: design constitucional e centralização. Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 314-334, 2021.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; STRAPASSON, Kamila Maria. O modelo de decisão escrita seriatim adotado pelo Supremo Tribunal Federal: peculiaridades e alternativas. **Revista de Ciências Jurídicas**. Pensar: Fortaleza, v. 28, n.1, p. 1-13, jan./mar., 2023.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? *In*: **Anais do Congresso Nacional de Procuradores de Estado**, [s.l.], 1986.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 23-50, 2015. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180/pdf. Acesso em: 09 set. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: apontamentos sobre os seus pressupostos de cabimento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 61, p. 241-259, 2006, p. 245.

BARROSO, Luís Roberto. "Aqui, lá e em todo lugar": a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro. MPRJ, n. 50, out./dez., 2013. p. 136. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/ 20184/2592408/LuisRobertoBarroso.pdf. Acesso em: 22 nov. 2023.

BARROSO, L. R.; MONTEDÔNIO, F. Como salvar a repercussão geral: transparência, eficiência e realismo na escolha do que o Supremo Tribunal Federal vai julgar. *In*: BARROSO, Luís Roberto. **Um outro país**: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 30 abr. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, jan./jun. 2012. DOI 10.12957/rfd.2012.1794. Disponível em: https://www. e-publicacoes.uerj.br/index.php/ rfduerj/article/view/1794. Acesso em: 20 ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Descriminalização do porte de drogas para consumo próprio. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/leia-anotacoes-ministro-barroso-voto.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2022.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia P. C. Modelo decisório do Supremo Tribunal Federal e duas sugestões de mudança. *In*: BARROSO, Luís Roberto (org.). **Prudências, ousadias e mudanças necessárias ao STF**, 2010. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2010-dez-28/retrospectiva-2010-prudencias-ousadias-mudancas-necessarias-stf. Acesso em: 01 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, v. 240, p. 1-42, 2005. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618. Acesso em: 30 jun. 2024.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios do direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revista emerj_online/edicoes/revista23/revista2325.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, L. R.; MELLO, P. P. C. O papel criativo dos tribunais: técnicas de decisão em controle de constitucionalidade. **Revista AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 146, jun. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

BATEUP, Christine. The dialogical promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. New York University School of Law**: Public Law & Legal Theory Research Paper Series**, Working Paper, n. 05-24, 2005. Disponível em: http://ssrn.com/ abstract=852884. Acesso em: 13 set. 2022.

BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitucional dialogue, **Brooklyn Law Review**, Brook, v. 71, p. 1109-1180, 2006.

BELL, Derrick. Brown v. Board of Education and the interest-convergence dilemma. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 3, p. 518-533, 1980.

BENDA, Ernst. The protection of human dignity (article 1 of the basic law). **SMU Law Review**, [s. l.], v. 53, n. 02, p. 443-454, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-18, abr./maio 2008.

BICKEL, Alexander. **The least dangerous branch**: the supreme court at the bar of politics. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 52, n. 208, out./dez., 2015, p. 203, 245, p. 239.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Demokratie als Verfassungsprinzip. *In*: STAAT, Verfassung. **Demokratie**: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht**.** 2. ed, Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-42, 2013.

BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento**: O problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 468 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. p. 370. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/17749/5/PAULA%20SARNO%20BRAGA%20-%20Norma%20de%20processo%20e%20norma%20de%20procedimento%20o%20problema%20da%20reparti%C3%A7%C3%A3o%20de%20compet%C3%AAncia%20legislativa%20no%20direito%20constitucional%20brasileiro.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRANDÃO, Rodrigo (org.). **Cortes Constitucionais e Supremas Cortes**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. O STF e o dogma do legislador negativo. **Revista Direito, Estado e Sociedade – PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 189-220, jan./jun., 2014. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/44artigo9.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul. 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg. br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 39, jul./1974, Universidade Federal de Minas Gerais, p. 87-88.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil _03/constituicao /constituicao46.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 01/1969. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 01/1969, 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 outubro 1969. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/ 1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 23 nov. 2023.

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 União**, Brasília, DF, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ l9868.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1° do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=L9882&text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 março 2015. Código de Processo Civil. Brasília. **Diário Oficial da União**, ano CLII, n. 51, 17 mar. 2015, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019. Dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13876.htm. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.038.199**, Espírito Santo. Rel. Ministro Castro Meira, segunda turma, julgado em 07/05/2013, DJe 16/05/2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800517425&dt_publicacao=16/05/2013. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 914.045**. Rel. Min. Edson Fachin, Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=98160 24. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE AgR n. 453.744**. Rel. Min. Cezar Peluso. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385880. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 127 MC-QO.** Rel. Min. Celso de Mello, j. 20-11-1989, DJE de 4-12-1992. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492047. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC-ADI 221-0**/DF. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346262. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 305**. Rel. Min. Paulo Brossard. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501276. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486-7, Distrito Federal**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 03 abril 1997. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390648. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 508**, Distrito Federal. Rel. Min. Sydney Sanches. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266392. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Roberto Barroso. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 527**, Distrito Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314765393&ext=pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 558**, Rio de Janeiro, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346463. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 682-7, Paraná**. Reqte: Governador do Estado do Paraná. Reqdo: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 08 março 2007. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=451982. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 728**. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1537156. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 750, Rio de Janeiro**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 03 agosto 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14474950. Acesso em: 31 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3.121/RO**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília. DF. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP= TP&docID=754212138. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 672/DF**. Brasília. DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672 liminar. pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.254 AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, *DJE* de 19-9-1997. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=1610838. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.875 AgR**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20-6-2001, DJE de 12-12-2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?inciden te=1725630. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.104**, Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=1792236. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC-ADI nº 2.321-7**, Rel. Min. Celso de Mello, p. 47. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC& docID=347543. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.728 ED**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 19-10-2006, DJE de 5-10-2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2054332. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.906**, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, DJE de 29-6-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.926**, Paraná. Reqte: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – COBRAPOL. Reqdo: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 18 março 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358140564&ext=.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.165**, São Paulo. Reqte: Governador do Estado de São Paulo. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID= 10923825. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.357**, Rio Grande do Sul. Reqte: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Reqdo: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 30 novembro 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749040549. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.564**, Paraná. Reqte: Governador do Estado do Paraná. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 13 agosto 2014. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6671547. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.617**. Rel. Min. Cezar Peluso. Disponível em: https://redir. stf.jus.br/paginadorpub/ paginador.jsp?docTP=AC&docID=624811. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.659**, Amazonas. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Governador do Estado do Amazonas. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 dezembro 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203659&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 06 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.735**, Mato Grosso do Sul. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Teori Zavasck. Brasília, DF, 08 setembro 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259250. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029**. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/ paginadorpub/pagina dor.jsp?docTP=TP&docID=2227089. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.298**, Tocantins. Reqte: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Reqdo: Governador do Estado do Tocantins, Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 31 agosto 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753886749. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.384**. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/ paginador.jsp?docTP=TP&docID=749177816. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.473 AgR**, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20-6-2012, DJE de 1º-8-2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/ detalhe.asp?incidente=3968882. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, Distrito Federal**. Reqte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Reqdo: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 setembro 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983**. Reqte: Procurador-Geral Da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília. 14 junho 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425243. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.003, Santa Catarina**. Reqte: Governador do Estado de Santa Catarina. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 05 dez. 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751693046. Acesso em 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081, Distrito Federal**, Reqte: Procurador-geral da República, Relator: Mi. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp? docTP=TP&docID=9175293. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.166, São Paulo**. Reqte: Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS. Reqdo: Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 04 novembro 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754432625. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.356, Mato Grosso do Sul**. Reqte: Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 03 agosto 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doc TP=TP&docID=13265475. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.543**, Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=4996495. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646, Sergipe**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 07 fevereiro 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 190**, São Paulo. Reqte: Governador do Distrito Federal, Reqdo: Município de Estância Hidromineral de Poá, São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin, Brasília, DF, 29 setembro 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP= TP&docID=12798565. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 292, Distrito Federal**. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqdo: Ministério da Educação. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 01 agosto 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753327262. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 403**, Sergipe. Voto Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticia Stf/anexo/ADPF403voto.pdf. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 449**, Distrito Federal. Reqte: Partido Social Liberal Reqdo: Câmara Municipal de Fortaleza. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 08 maio 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750684777. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 105779/SP**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3965447. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603-1, Distrito Federal**. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira – DPDB. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 04 outubro 2007. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet. 1.654**. Mil. Rel. Celso de Mello. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ processos/detalhe.asp?incidente=1747497. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Pet 2.701 AgR**, Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/10/2003. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369821. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/proces sos/detalhe.asp?incidente=1524503. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recl. 383-3**. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 2130**, Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2040327. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 148.283**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/ informativo213.htm#RE%20comtra%20Concess%C3%A3o%20de%20Liminar. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 174.184**. Rel. Min. Moreira Alves. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=2208 22. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 261.677**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258860. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 361.829 ED**, Rel. Min. Ellen Gracie. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=5235. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 598.016-Agr**, Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2666865. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 599.633**. Rel. Min. Eros Grau. Disponível em: https://portal.stf. jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2674798. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 650.898**. Rel. Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão, Min. Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? incidente=4115555. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 717.898**, Santa Catarina. Recorrente: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina – IPREV. Recorrido: Admar dos Santos Lima e Outro (A/S). Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 17 outubro 2013. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4776610. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 888.8815, Rio Grande do Sul**. Recorrente: V D representada por M P D Recorrido: Município de Canela. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 setembro 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339756257&ext=.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 952.013**. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe. asp?incidente=4936849. Acesso em: 04 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.017.365**. Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 770**, Distrito Federal. Reqte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Reqdo: Presidente da República. Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 24 fevereiro 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755275114. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341**, Distrito Federal. Reqte: Partido Democrático Trabalhista. Reqdo: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 abril 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**. Atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 7. A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial. *In*: **STJ Revista de Súmulas**. Brasília, 1990. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-20051capSumula7.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 279. Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. *In*: **Súmulas do STF**. Brasília, 2017. p. 160. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em: 17 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 689**. O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o Juízo Federal do seu domicílio ou nas Varas Federais da capital do Estado-membro. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30& sumula=2710. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante n. 10**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1216. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liberdade de expressão**. Brasília: Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509306&ori=1. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acervo do STF chega a 35 mil processos e atinge menor marca desde a Constituição de 88. Notícias: **Assessoria de Comunicação da Presidência**, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=423482. Acesso em: 30 set. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário Virtual. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 606107**, Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369821. Acesso em: 22 set. 2023.

BRYANT, A. Christopher. The impirical judiciary. *In*: FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008. Disponível em: https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/170495/25_03_BR_Bryant.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2022.

BROWN, Wrisley. Impeachment of The Federal Judiciary. Cambridge: **Harvard Law Review**, vol. 26, n. 8, 1913. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1326364. Acesso em: 20 ago. 2023.

BULMAN-POZEN, J.; HEATHER, G. Uncooperative Federalism, **Yale Law Journal**, [s. l.], v. 188, n. 10, 2009.

BUNCHAFT, Maria Eugenia. Minimalismo judicial, constitucionalismo democrático: uma reflexão sobre o direito das minorias sexuais na jurisprudência da Suprema Corte Norte-Americana. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, v. 19, n. 1, jan./abr. 2014.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. Tese (Concurso de Professor Titular de Direito Processual Civil) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 371.

CAMARGO, M. L.; BURLAMAQUI, B. C.; ANDRADE, M. C. da S. Fatos legislativos, audiência pública e o Supremo Tribunal Federal: o poder da ciência no julgamento do caso da importação de pneus usados. **Direito Público**, [s. l.], v. 15, n. 86, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov., 2004.

CASAGRANDE, C. L; BARREIRA, J. Henrique. O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019.

CASTRO, João Paulo Rodrigues. Crítica à Rcl 383: as inconveniências da tese da autonomia das normas repetidas da Constituição estadual para o controle de constitucionalidade. **Revista Jus Navigandi,** Teresina, ano 14, n. 2339, 2009.

CHAMBÔ, Pedro Luis. **Federalismo cooperativo**: Uma análise bidimensional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CHILE. Lei 17997/81 alterada pela Lei 20381/09. **Diário Oficial** 28 out. 2009. Diponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29427&idParte=0. Acesso em: 23 out. 2023.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**, v. 3. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1942.

CLARK, Bradford R. The supremacy clause as a constraint on federal power. **George Washington Law Review**, [s. l.], v. 71, p. 91-130, 2003.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CLÈVE, Clèmerson. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3, p. 291-300, 2003.

CLEVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos Institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. O direito tributário no Brasil. Federalismo e Constituição. *In*: SCAFF, Fernando F.; TORRES, Heleno Tavares; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (coord.). **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019, p. 125-138.

COLÔMBIA. **Acuerdo 02 de 2015**. Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/ REGLAMENTO%20CORTE%20CONSTITUCIONAL-reformado%20por%20el%20Acuerdo%2001%20de%202020.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

CONSANI, Cristina Foroni. A crítica de Jeremy Waldron ao constitucionalismo contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 59, n. 2, p. 143-173, 2014. DOI. 10.5380/rfdufpr.v59i2.35730. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/ download/ 35730/22971. Acesso em: 17 ago. 2022.

CONSANI, Cristina Foroni. Democracia e os discursos de ódio religioso: O debate entre Dworkin e Waldron sobre os limites da tolerância. **Ethic@.** v. 14, n. 2, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília, CNJ. 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf. Acesso em: 23 fev. 2024.

COUTO, C. G.; BELLON, G. L. A. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

COSTA, Alexandre Araújo; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha. O controle concentrado no Plenário Virtual do STF: perfil das sessões de julgamento e perspectiva de perenidade. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 3, n. 1, p. 127-161, 2023. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/ view/175. Acesso em: 12 ago. 2024.

DAHL, Robert Alan. **A constituição norte-americana é democrática**? Tradução de Vera Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito FG**. v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/ revdireitogv/article/view/83264/79068. Acesso em: 02 jun. 2024.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado: questões processuais. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DAVIS, Kenneth Culp. An approach to problems of evidence in the administrative process. **Harvard Law Review**. [s. l.], v. 55, n. 3, p. 364-425, 1942.

DAVIS, Kenneth Culp. Facts in lawmaking. **Columbia Law Review**, [s. l.], v. 80, n. 5, p. 931-942, 1980.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266. Acesso em: 30 ago. 2023.

DIAS, Cibele Fernandes. Notas sobre a jurisprudência do STF acerca da partilha de competências federativas em face da pandemia de Covid-19. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**. Reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022, p. 99-119.

DIAS, Cibele Fernandes. **Direito Público**: casos selecionados. Curitiba, Juruá, 2019.

DIAS, Cibele Fernandes; OLIVEIRA, Alexandre Jarschel de. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: justiça constitucional em expansão. *In*: CUNHA, José Sebastião Fagundes (coord.). **Elementos para um Código de Processo Constitucional brasileiro**. Livro em Homenagem ao Prof. Dr. Desembargador Arruda Alvim. Londrina: Thoth, 2022, p. 59-75.

DIMOULIS, Dimitri. **Curso de processo constitucional**: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 249.

DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. G. O "legislador negativo" no controle judicial de constitucionalidade: reflexões sobre a inaptidão teórica de uma construção. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, Belo Horizonte, a. 4, n. 15, jul./set. 2010.

DIMOULIS, D.; LUNARDI, S. G. O poder de quem define a pauta do STF. **Os Constitucionalistas**, [s. l.], abr. 2012. Disponível em: https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-poder-de-quem-define-a-pauta-do-stf. Acesso em: 02 jun. 2021.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2005.

DORF, M. C.; SABEL, C. F. A constitution of democratic experimentalism. **Columbia Law Review**, [s. l.], v. 98, p. 267, 1998.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos**, São Paulo: Saraiva, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Trad. Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ELSTER, Jon. **Ulysses Unbound:** studies in rationality, precommitment, and constraints. Massachusetts: Cambridge University Press, 2009.

EPSTEIN, Lee; LANDES, William M.; POSNER, R. The best for last: the timing of U.S. Supreme Court Decisions. **Duke Law Journal**, Durham, v. 64, n. 6, p. 991-1022, mar. 2015. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3799&context=dlj. Acesso em: 1 ago. 2022.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição Constitucional Estadual: Notas para Compreender sua Problemática no âmbito da Federação Brasileira. **Direito Público**. v.1, n. 3, jan./fev./mar., 2004.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Onze ilhas ou uma ilha e dez ilhéus? A presidência do STF e sua influência na atuação do Tribunal. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 129-154, jan./abr. 2020.

ESTEVES, L. F. G. **A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal**: Quem, o quê, e como. 2022. 269f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

FAIGMAN, David L. **Constitutional fictions**: a unified theory of constitutional facts. Oxford University Press, 2008.

FAIGMAN, David L. Evidentiary incommensurability a preliminary exploration of the problem of reasoning from general scientific data to individualized legal decision making. **Brooklyn Law Review**, [s. l.], v. 75, n. 4, p. 1115-1136, 2010.

FAIGMAN, David L. Normative Constitutional Fact-Finding: exploring the Empirical Component of Constitutional Interpretation. **University of Pennsylvania Law Review**, [s.l.], v. 139, n. 3, p. 541-613, 1991.

FALCÃO, J.; HARTMANN, I. A.; CHAVES, V. P. (org.). Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo. O Tempo até o Trânsito em Julgado. **FGV**, Rio de Janeiro, v. III, p. 1-153, 2014. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/9ca9750a-a5db-4dcf-b6d4-c7acf492a10d/content. Acesso em: 2 dez. 2022.

FALLON JUNIOR, Richard H. The core of an uneasy case for judicial review. **Harvard law review**, Cambridge, v. 121, n. 7, p. 1693-1736, maio 2008. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11222677/fallon_judicialreview.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 abr. 2022.

FAN, C. S.; LIN, C.; TREISMAN, D. Political decentralization and corruption: evidence from around the world. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 1, p. 14-34, 2009.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental. Avanços da Lei Complementar nº140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. a. 51, n. 203, jul./set. 2014.

FARIAS, Paulo José Leite. A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 135, jul./set., 1997.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. Rio de Janeiro: **RDA - Revista de Direito Administrativo**, v. 271, 2016. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60769. Acesso em: 20 ago. 2023.

FAZANARO, Renato Vaquelli. O modelo brasileiro de composição do Supremo Tribunal Federal: uma análise contemporânea. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [s.l.], v. 22, n. 89. São Paulo, out./dez., 2014.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas-Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2869. Acesso em: 12 dez. 2022.

FEDERALISMO COOPERATIVO. *In*: **Vocabulário Jurídico** (Tesauro). Supremo Tribunal Federal. Brasília. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=FEDERALISMO. Acesso em: 07 fev. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, Pinto. Teoria geral do poder constituinte: as constituições do Brasil e a constituição da 6ª República. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 22, n. 87, jul./set. 1985. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181628/000418281.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 out. 2024.

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

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERRARI, Sérgio. **Constituição estadual e federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1998.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição federal. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São

Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v90i0p245-251. Acesso em: 13 abr. 2024.

FONTE, Felipe Melo. O Supremo Tribunal Federal antes e depois da TV Justiça: Rumo à sociedade aberta de telespectadores? **Conjur**. Disponível em: http://s.conjur.com.br/dl/pesquisa-decisoes-colegiadas-stf.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

FRAJHOF, Isabella Zalcberg. Liberdade de expressão e a pornografia na Suprema Corte Americana. *In*: **XIX Seminário de Iniciação Científica da PUC-Rio**, 2011, Rio de Janeiro, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2011/Relatorios/CSS/DIR/DIR_Isabella%20Z.%20Frajhof.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

FUNES, G. P. F. M.; FUNES, A. M. A importância de encontrar maneiras de (de)formalizar o processo para se ter efetividade jurisdicional. **Revista Intertemas**, [s.l.], v. 5, n. 5, p. 1-8, 2009. Disponível em: http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/ 2131/2225. Acesso em: 30 ago. 2023.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

GIBBONS V. OGDEN (1824). *In*: **LII Legal Information Institute**. Disponível em: http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0022_0001_ZO.html. Acesso em: 22 set. 2023.

GINSBURG, T.; POSNER, E. A. Subconstitutionalism, **Stanford Law Review**, [s. l.], v. 62, n. 6, 2010. Disponível em: https://www.stanfordlawreview.org/wp-content/uploads/sites/3/2010/ 06/Ginsburg-Posner.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

GLEZER, Rubens. **Catimba constitucional**: o STF, do antijogo à crise constitucional. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P.; CADEDO, M. S. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, a. 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun., 2021.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GODOY, M. G.; CHUEIRI, V. K. de. **Marbury v Madison**: uma leitura crítica. Curitiba: Juruá, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário. **Revista Direito Práxis**. [s. l.], v. 12, n. 2, 2021.

GODOY, Miguel Gualano; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19, e. 2311, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89120. Acesso em: 23 abr. 2024.

GOMES NETO, J. M. W.; LIMA, F. D. S. Das 11 ilhas ao centro do arquipélago: os superpoderes do presidente do STF durante o recesso judicial e férias. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 741-756, 2018.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; MIRANDA, Raquel Mendes; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Federalism and judicial review: the role of Brazilian States's Courts of Appeal. *In*: **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

GONÇALVES, André Almeida *et al.* **Repensando o federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; Direito Tributário e Financeiro, 2020.

GORDON, Jeffrey Steven. Comparative judicial federalism. **International Journal of Constitutional Law**. v. 21, n. 4, oct., p. 976-1010, 2023, p. 980. Disponível em: https://academic.oup.com/icon/ article/21/4/976/7379 717. Acesso em: 03 nov. 2024.

GOUVÊA, C. B.; BRANCO, P. H. V. B. C. "Nós, o povo"? As Constituições impostas e o mito da soberania popular. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. Belo Horizonte, n. 78, p. 81-113, jan./jun., 2021.

GRECO, Luís. Tem futuro a teoria do bem jurídico? Refleões a partir da decisão do Tribunal Constitucional Alemão a respeito do crime de incesto. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. v. 18, n. 82, p. 165-185, jan./fev. 2010.

GRIJALVA, Agustín. Novo constitucionalismo, ativismo e independência judicial. *In*: AVRITZER, L.; GOMES, L. C. B.; MARONA, M. C.; DANTAS, F. A. de C. (org). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

GRYNBERG, Ciro. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: a relevância como fundamento ontológico da ADPF. *In*: OSORIO, Aline; MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luna van Brussel (coord.). **Direitos e democracia**: 10 anos do Ministro Luís Roberto Barroso no STF. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 635-659.

HABERMAS, Jürgen. The structural transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge. **The MIT Press**, 1989.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade, ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição.Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

HAMILTON, Alexander. O Federalista 78: O departamento judicial. *In*: HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011.

HARTMAN, Ivar Alberto. A Influência da TV Justiça no Processo Decisório do STF. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 38-56, 2017. Disponível em: https://reedrevista.org /reed/article/view/ 186. Acesso em: 12 ago. 2023.

HARTMANN, I. A. M.; FERREIRA, L. da S. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2016.

HEATHER, Gerken. We're about to see states' rights used defensively against Trump. **Vox Media**, [s. l.], 2017. Disponível em: https://www.vox.com/the-big-idea/2016/12/12/13915990/federalism-trump-progressive-uncooperative. Acesso em: 03 nov. 2023.

HESSE, Konrad. El Estado Federal Unitario. **Direito Público**, *[S. l.]*, v. 10, n. 50, 2013, p. 9-36. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2241. Acesso em: 19 out. 2024.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristocracia**: As origens e consequências do novo constitucionalismo. Londrina: Editora E. D. A. Educação, 2020.

HIRSCHL, Ran. **City, State**: Constitutionalism and The Megacity. Oxfor Comparative Constitutionalism. Oxford: Oxfor University Press, 2020.

HODUN, Milosz. **Doctrine of Implied Powers as a judicial tool to build federal Polities** – comparative study on the doctrine of implied powers in the European Union and the United States of America. 2015. 320 f. Tese (Doutorado em Direito) – School of Law, Reykjavik University. Reykjavík: Islândia, 2015.

HORBACH, Beatriz Bastide. A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 49, n. 193, jan./mar., 2012.

HORTA, José Luiz Borges. Federalismo e Democracia. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-18, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e37464. Acesso em: 6 abr. 2023.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. a. 34, n. 135, jul./set. 1997.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 30, n. 28/29, p. 9-32, 1985.

IOTTI, Paulo. **Decisões manipulativas da jurisdição constitucional não se prestam a restringir direitos**: Pós-positivismo não significa ignorar o direito positivo, ou manipular seu significado para sentidos a ele inconciliáveis. São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: http://www.justificando.com/2019/04/15/decisoes-manipulativas-da-jurisdicao-constitucional-nao-se-prestam-a-restringir-direitos/. Acesso em: 17 fev. 2023.

JACINTHO, J. M. M; MOTA, A. F. Uma breve análise do Coronelismo e suas representações no federalismo fiscal na Constituição Republicana de 1988. **Ponta de Lança**: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura, [s. l.], v. 16, n. 31, p. 154-194, 2023. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/ponta delanca/article/view/18239. Acesso em: 31 dez. 2022.

JOBIM, Marco Félix. **Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais**. Structural Injunctions, Public Interest Litigation (PIL), Writ of continuing Mandamus, Social Action Litigation (SAL), Estado de Cosas Inconstitucional nos Tribunais. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KILLENBECK, Mark Robert. M'Culloch v. Maryland: securing a nation. Lawrence, KS: **University Press of Kansas**, [s. l.], 2006.

KINCAID, John. Foreword: the new federalism context of the new judicial federalism. **Rutgers Law Journal 26**. [s. l.], p. 913-948, 1995.

KLARMAN, Michael J. How Brown changed race relations: the backlash thesis. The journal of american history, **Oxford University Press**. [s. l.], v. 81, n. 1, p. 81-118, 1994.

KNUDSEN, Holger. Incesto entre irmãos e o Tribunal Federal Constitucional: a decisão de 26.2.2008 nos limites entre dignidade humana e os interesses da dogmática jurídica e da sociedade. Osasco. **Revista Mestrado em Direito**. v. 9, n. 1, p. 171-185, 2009.

KORNHAUSER, Lewis A. Deciding Together. **Journal of Institutional Studies**, [s. l.], v.1, p. 38-61, 2015.

KOZICKI, Katya. Backlash: as "reações contrárias" à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n°153. *In*: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* (org.). **O direito achado na Rua**: Introdução crítica à justiça de transição na América Latina. Brasília: UnB, v. 7, 2015.

KOZICKI, K.; BARBOZA, E. M. de Q. Democracia constitucional, ativismo judicial e controle judicial de políticas públicas. *In*: GUIMARÃES, Juarez *et al.* (org.). **Risco e futuro da democracia brasileira**: direito e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

KUNDERA, Milan. **A insustentável leveza do ser**. Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2008.

LABANCA, M.; MEDEIROS, D. C. de; MOTA, G. B. A competência estadual para a legislação do aborto. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 1 outubro 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-out-01/opiniao-competencia-estadual-legalizacao-aborto/. Acesso em: 27 jul. 2023.

LABANCA, Marcelo Corrêa de Araújo. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4141. Acesso em: 08 jun. 2023.

LABANCA, Marcelo. **Jurisdição constitucional e federação**. O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

LACROIX, Alison L. **The Ideological Origins of American Federalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1998.

LAWRENCE V. TEXAS (2003). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/ 558/. Acesso em: 04 nov. 2023.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. As razões sociológicas da expansão do poder judiciário no mundo contemporâneo. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 10, n. 2, p. 191-212, jul./dez. 2009.

LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. P**ressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de direito processual civil**. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIETZ, Bruna. A autonomia financeira condicionada da federação brasileira. *In*: LACERDA, Gustavo Biscaia de. **As políticas públicas frente à transformação da sociedade**. Ponta Grossa: Atena, 2019.

LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 48, n. 192, out./dez, 2011.

LIMA, Paola Aires Corrêa. O federalismo e sua concepção como princípio constitucional. *In*: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O federalismo na visão dos estados**: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – CONPEG – aos 30 anos de Constituição. Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018.

LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M.; BORGES, D. N. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. ISSN 1516-6104, n. 39, p. 52-81, jul./dez., 2011. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/177/159. Acesso em: 30 ago. 2023.

LIZIERO, Leonam. A simetria que não é princípio: análise crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 396-411, 2020.

LIZIERO, Leonam. **Estado Federal no Brasil a descentralização pela assimetria**. Andradina: Meraki, 2021.

LIZIERO, Leonam. O Estado Federal como modelo matricial de organização política. **Revista Thesis Juris**. São Paulo, v. 7, n.1, p. 327-343, jul./dez., 2018.

LIZIERO, Leonam. **Federalismo e Estado Federal**. Teoria, História e Dogmática Constitucional. Sankoré: Rio de Janeiro, 2024.

LIZIERO, Leonam; ZILLI, Tiago. Críticas ao pacto federativo brasileiro: assimetria de direito, municipalismo e antagonismo do federalismo fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, n. 38, dez., 2020.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas**: na Constituição e nos precedentes do STF. Salvador: Juspodivm, 2012.

LLORENTE, Francisco Rubio. Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana. **Revista Española de Derecho Constitucional**, n. 21, p. 305-307, 1987. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44203213. Acesso em: 30 ago. 2023.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1979.

LOHN, Fernanda. O Supremo Tribunal Federal é uma corte constitucional? **Os constitucionalistas**. [s. l.], out. 2009. Disponível em: https://www.osconstitucionalistas.com.br/o-supremo-tribunal-federal-e-uma-corte-constitucional. Acesso em: 30 abr. 2021.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica. **Unicamp**. IE, Campinas, ISSN 0103-9466, n. 440, p. 01-43, 2022. Disponível em: https://www.ie.unicamp.br/images/arquivos/artigos/ TD/TD440.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 31, n. 31, p. 1-41, jan./abr. 2022.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

LUNARDI, Fabrício Castagna. **O STF na política e a política no STF**. São Paulo: Saraiva, 2020.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Encruzilhadas do federalismo**: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia. 224 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/63219/R%20-%20T%20-%20JOSE%20ARTHUR%20CASTILLO%20DE%20MACEDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 ago. 2022.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. 1787-1788. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MCGINNIS, John; SOMIN, Ilya. Federalism vs. states' rights: A defense of judicial review in a federal system. **Northwestern University Law Review**. v. 99, n. 1, p. 89-130, 2004. Disponível em: https://law.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?referer= &httpsredir=1&article= 1054&context=nwwps-plltp. Acesso em: 14 out. 2024.

MAGALHÃES, Luiz Quadros de. **Poder municipal**: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MALOY, Richard. Forum shopping? What's wrong with that? **Quinnipiac Law Review**, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 25-62, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A zona de penumbra entre o STJ e o STF**: a função das cortes supremas e a delimitação do objeto dos recursos especial e extraordinário. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. Desacordos morais razoáveis e controle de constitucionalidade. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. Brasília. v. 7, n. 1, jan./abr., 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Julgamento nas Cortes Supremas**: precedente e decisão do recurso diante do novo CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Manual do processo civil**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **O novo processo civil**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2017.

MARINONI, L. G; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Curso de Processo Civil**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

MARINONI, L. G.; SARLET, I. W. (coord.). **Processo constitucional**. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: RT, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Fatos constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. O diálogo institucional com base nos fatos constitucionais. **Res Severa Verum Gaudium**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 26-51, dez., 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica decisória e diálogo institucional: decidir menos para deliberar melhor. **Suprema Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 2, n. 1, p. 49-85, jan./jun. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES FILHO, L. B.; BARBOSA, C. M. Accountability vertical e democratização no judiciário: pelo fim do sufrágio restrito. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração Pública.** Curitiba, v. 2, n. 2, p. 109-128, jul./dez., 2016.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e Poder**. Federalismo, direito e política. v. 2. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

MARRAFON, Marco Aurélio. Parâmetros interpretativos para a compreensão constitucional do federalismo brasileiro nas hipóteses de competência comum e concorrente: crítica à discricionariedade judicial e perspectivas de controle. *In*: LEAL, Roger Stiefelmann; DARGEL, Anelise Domingues Schuler; SEGUNDO, Luiz Paulo Ferreira; CHAMBÔ, Pedro Luís. **O Estado Federal em tempos de pandemia**: reflexões a partir da jurisprudência do STF. São Paulo: Dia a Dia Forense, 2022.

MARSHFIELD, Jonathan L. Models of subnational constitutionalism. **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, n. 4, 2011. University of Arkansas Research. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id=2380357. Acesso em: 23 ago. 2023.

MARTINS, Bosco *et al.* Entrevista Barros: **caminhando para as origens**. Disponível em: http://www.douradosinforma.com.br/entrevistas.php?id_ent=33. Acesso em: 21 abr. 2022.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. A subsidiariedade como princípio densificador da efetivação dos direitos sociais prestacionais no estado federal brasileiro: o caso do município de Pelotas. São Paulo. **Revista de Direito Sanitário**. v. 21, e-0014, 2021.

MAUÉS, Antonio. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: Os casos de Espanha e Brasil. *In*: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituições**: Estudos Comparados (org.). Curitiba: Lumen Juris, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Apontamentos sobre os Agentes Públicos: notes about public agents. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo: Thomson Reuters, v. 6, n. 20, p. 461-494, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616. Acesso em: 04 abr. 2023.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. O Supremo Tribunal Federal: um Tribunal de Teses. **Revista EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 443-467, set./dez., 2019.

MELO FILHO, H. C. **Judiciário oligárquico**: déficit democrático e informalidade na administração dos tribunais e no governo da magistratura no Brasil. São Paulo: LTr, 2014.

MELO, Micheli Pereira de. A expansão da jurisdição constitucional em três ondas: marcos teóricos, condições facilitadoras e perspectivas futuras. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 241-272, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/download/29203/23688. Acesso em: 20 dez. 2022.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da justiça federal**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, A.; PINTO, H. M.; GORZONI, P; SOUZA, R. P. de (org.). **Jurisdição constitucional no Brasil**. [s.l.]: Malheiros, 2012. Disponível em: https://sbdp.org.br/books/jurisdicao-constitucional-no-brasil. Acesso em: 01 maio 2023.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFECH. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFECH. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Desempenho deliberativo de cortes constitucionais e o STF**. *In*: MACEDO JR., Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Cortada (org.). Direito e interpretação. Racionalidade e instituições. São Paulo: Saraiva, p. 337-361, 2011.

MENDES, C. H.; GODOY, M. G. Plenário virtual no supremo: reforço de um tribunal de solistas. **Jota**, [s. l.], 26 jun. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/plenario-virtual-no-supremo-reforco-de-um-tribunal-de-solistas-26062019. Acesso em: 01 jun. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Anotações acerca da apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos perante a Corte Constitucional alemã e o Supremo Tribunal Federal. *In*: HORBACH, Carlos Bastide *et al.* (org.). **Direito constitucional, Estado de Direito e Democracia**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 2, n. 13, jun. 2000. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/ view/1025/1009. Acesso em: 23 fev. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativas pelo órgão judicial. **Revista Jurídica da Presidência**, [s. l.], v. 1, n. 8, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. O controle abstrato de constitucionalidade do direito estadual e do direito municipal. **Direito Público**, [s. l.], v. 1, n. 5, p. 52-112, 2010. Disponível em: https://www.portalde periodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1373. Acesso em: 30 ago. 2023.

MENDES, Gilmar. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal de 1988. Brasília. **Revista Jurídica Virtual**. v. 1, n. 3, jul. 1999.

MENDONCA, L.; TYSON, L. D. The Progressive Resurgence of Federalism. **Stanford Social Innovation Review**, [s. l.], v. 6, n. 1. 2017. Disponível em: https://ssir.org/articles/ entry/the_progressive_resurgence_of_federalism#. Acesso em: 04 nov. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/atos-normativos/regimento-interno.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

MITIDIERO, Daniel Francisco. Processo e cultura: praxismo, processualismo e formalismo em direito processual. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, [s. l.], v. 1, n. 2, 2014. DOI: 10.22456/2317-8558.49871.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1998. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MOTTA, Francisco José Borges. **Levando o direito a sério**: Uma crítica hermenêutica ao protagonismo judicial. Florianópolis: Conceito, 2010.

MOURA, Humberto Fernandes de. Hermenêutica filosófica e atividade judicial pragmática: aproximações. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-114, 2015. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2930/pdf. Acesso em: 09 set. 2021.

NAGEL, Klaus. El federalismo alemán: más cooperación o nueva asimetría? **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 118, p. 65-99, out./dez. 2002. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/ articulo?codigo=287607. Acesso em: 23 ago. 2023.

NASCIMENTO, Luma Neto do. Dworkin versus Waldron: os prós e os contras da revisão judicial. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 1208-1230, 2016. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/98 16. Acesso em: 17 ago. 2022.

NERY JÚNIOR, Nelson. Codificação ou não do processo coletivo? **De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. n. 7. p. 147-156. jul./dez. 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Competência no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NEVES, Emanuela de Oliveira; GOMES, Lucas Sousa. Roe v. Wade, 1973. Um caso para além da liberdade feminina. *In*: BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). **Suprema Corte dos Estados Unidos**. São Paulo: Almedina, 2022.

NEW EVIDENCE ON THE PRESUMPTION AGAINST PREEMPTION: An Empirical Study of Congressional Responses to Supreme Court Preemption Decisions. **Harvard Law Review**, v. 120, n. 6, 2007, p. 1604-26, 2007. p. 1607. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40042625. Acesso em: 11 ago. 2023.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, J. R. Judicialização da política? Sobre a naturalização da separação dos poderes (I). *In*: RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: FGV, 2013.

NOVAES, Marcelo. **A influência de fatores extrajurídicos nas decisões do STF**. Salvador: Juspodivm, 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**: Do Estado de Direito Liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 1987.

NOVELINO, Marcelo. **A influência de fatores extrajurídicos nas decisões do STF**. Salvador: JusPodivm, 2021.

NUNES, Danilo Henrique. Da extensão dos preceitos fundamentais constitucionais: limites à politização da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e o papel do Supremo Tribunal Federal. **Direito em movimento**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 111-145, 2022.

OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt, 1972.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e panelinhas. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012.

OLIVEIRA, H.; ARAÚJO, M. L. C. de. Princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**.

Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo, Brasília, v. l, p. 11-34, 2020.

OLIVEIRA, Nelson Faria. A constituição portuguesa de 1976 e a constituição brasileira de 1988: aspectos históricos, comparado e jurídico. **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, [s. l.], n. 4, p. 34-39, 2019.

OLIVEIRA, Rafael C. R. O controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal e a autonomia federativa. **Revista Direito, Estado e Sociedade**. [s. l.], n. 26, 2015. Disponível em: https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/327. Acesso em: 17 ago. 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. A Constituinte no Estado-Membro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. 177, p. 150-157, jul./set, 1989. p. 154.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 53.

OSNA, Gustavo. **Processo civil, cultura e proporcionalidade**. Análise crítica da teoria processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. Rel. Des. Leonardo Pacheco Lustosa. Rel. Desig. Des. Sonia Regina de Castro, **ADI 795570-8**. J. 01.10.2012. Acesso por meio do SEI nº 0106499-29.2023.8.16.6000. Na página do Tribunal, acessou-se o ícone "pesquisa" e, após, "classe processual", no qual foi realizada a busca pelo termo "ação direta de inconstitucionalidade".

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Autos nº 0013238-12.2016.8.16.0000**. Rel. Des. Carlos Mansur Arida. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=2a04429189046c7fc1c51dd220628963a331 38b2c702 b5a3b9274651086ad07e6e299f45a8957202. Acesso em: 29 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Rel. Des. Rogério Etzel. **ADI 0001396-25.2022.8.16.0000**, DEJ 10.07.2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0007009-75.2012.8.16.0000**. Rel. Des. Regina Helena Afonso de Oliveira Portes. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0038435-95.2018.8.16.0000**. Rel. Des. Carvilio da Silveira Filho. Disponível em: https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/arquivo.do?_tj=6d25590ae2e4278f76ae9afdb1579b7d6572 920e318f8edf13e1ed20a97ad526fbe39ab862b12216. Acesso em: 15 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 0043096-78.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Marques Cury, DJE 31/08/2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. **0053958-45.2021.8.16.0000**. Rel. Des. Ana Lucia Lourenço - J. 05.06.2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Órgão Especial. **ADI 0075607-32.2022.8.16.0000**. Rel. Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza. Rel. Desig. Des. Rogério Kanayama. J. 21.06.2023. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023401661/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0075607-32. 2022 .8.16.0000. Acesso em: 23 dez. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Código de Normas**. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/regimento-interno-ri?p_p_id=101_INSTANCE_sB4jWIQ0S1qA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&a_ page_anchor=87840214. Acesso em: 12 ago. 2023.

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. **Diário Oficial nº. 3116**, Curitiba, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirato.do?action =iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592. Acesso em: 20 ago. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Divisão de Suporte e Acompanhamento Normativo do Departamento de Gestão Documental. **Regimento Interno**: Resolução nº 1, de 5 de julho de 2010, do Tribunal Pleno/Tribunal de Justiça do Paraná. Art. 250, §1º. Curitiba: TJPR, 2024. Disponível em: https://ejud.tjpr.jus.br/web/guest/regimento-interno-ri?p_p_id=com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sB4jWIQ0S1qA&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&doAsUserId=zzvpazuirolh&a_page_anchor=89158182. Acesso em: 23 ago. 2023.

PEGHINI, A. A. S. C.; MEYER-PFLUG, S. R. A teoria do direito: uma análise da influência do law and economics na construção do pós-positivismo. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, a. 4, n. 3, p. 75-99, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/3/2018_03_0075_0099.pdf. Acesso em: 17 ago. 2023.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Supremo Tribunal Federal**: composição e indicação de seus ministros. São Paulo: Método, 2012.

PENNSYLVANIA V. NELSON (1956). *In*: **Oyez**. 2024. Disponível em: http://www.oyez.org/cases/ 1950-1959/1955/1955_10. Acesso em: 22 set. 2023.

PEREIRA, T.; ARGUELHES, D.; ALMEIDA, G. da F. C. F. (org.). Supremo em números: quem decide no supremo? Tipos de decisão colegiada no tribunal. **FGV**, Rio de Janeiro, v. 3, 2020. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d51bebae-ee01-42a2-87c7-a3c9b56150da/content. Acesso em: 12 jun. 2021.

PIMENTEL, Mariana Barsaglia. Backlash às decisões do Supremo Tribunal Federal sobre união homoafetiva. **Revista de Informação Legislativa - RIL**, [s. l.], v. 54, n. 214, p. 189-202, abr./jun. 2017.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, n. 275, p. 125-154, 2017.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 71, p. 295-314, 2018.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo e Democracia: Parâmetros para a Definição das Competências Federativas. **Direito Público**, v. 3, n. 14, 2010. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1413. Acesso em: 17 jun. 2024.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. 2 ed. 2 t. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios Estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PUGLIESE, William Soares. **A ratio da jurisprudência**: coerência, integridade, estabilidade e uniformidade. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2016.

PUGLIESE, William Soares; PEREIRA, R. dos R. Direitos fundamentais na tela da TV: uma análise do televisionamento de tribunais no Brasil. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 24, n. 2, p. 1-12, abr./jun. 2019.

PUGLIESE, William. O conceito de preceito fundamental. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Organização do Estado e dos Poderes. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PUGLIESE, William Soares. Participação no processo constitucional. *In*: CUNHA, José Sebastião Fagundes (coord.). **Elementos para um Código de Processo Constitucional brasileiro**. Livro em Homenagem ao Prof. Dr. Desembargador Arruda Alvim. Londrina: Thoth, 2022, p. 301-316.

QUEIRÓS, Eça de. O defunto. **Gazeta de Notícias**, Rio de Janeiro, 1985. Disponível em: https://www.portalsaofrancisco.com.br/obras-literarias/o-defunto-eca-de-queiros. Acesso em: 21 out. 2019.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O Federalismo Assimétrico: Unidade na Diversidade. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo atual**. Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Elival da Silva. Federação – competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, a. XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan./mar. 1986.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: O STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

REGO, Frederico Montedonio. **Repercussão geral**: uma releitura do direito vigente. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/10136/15998/ regimento-interno-07-02-2023-interativo.pdf/8469544d-df2b-750a-3e9e-42c32ae6068d?versi n=1.0. Acesso em: 12 ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno**. Disponível em: http://www1.tjrs.jus.br/site/legislacao/ administrativa. Acesso em: 12 ago. 2023.

ROBL FILHO, I. N.; TOMIO, F. R. de L. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do conselho nacional de justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio/ago., 2011.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. A expansão da atividade jurisdicional: limites à interpretação na teoria da argumentação jurídica de Alexy. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília. v. 20, n. 121, jun./set., p. 355-380, 2018.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana**. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986.

SALOMÃO, Luis Felipe. **Os 30 anos do Superior Tribunal de Justiça**: principais precedentes que marcaram a sua evolução. [s. l.], 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_ files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/OS%2030%20ANOS%20DO%20SUPERIOR%20TRIBUNAL%20DE%20JUSTI%C3%87A.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Poder constituyente subnacional:¿ mito o realidad? Gabilex: **Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha**, n. 19, p. 161-206, 2019.

SANTA CATARINA. **Lei n. 12.069/2001**. Dispõe sobre o procedimento e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-12069-2001-santa-catarina-dispoe-sobre-o-procedimento-e-julgamento-da-acao-direta-de-inconstitucionalidade-perante-o-tribunal-de-justica-do-estado-de-santa-catarina. Acesso em: 08 jan. 2024.

SANTOS, Paulo Alves. Controle de constitucionalidade estadual: o caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos territórios. **Revista de Doutrina e Jurisprudência - TJDF: RDJ**, Brasília, v. 108, n. 1, jul./dez, 2016. Disponível em:

https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/110663/controle_constitucionalidade_estadual_santos.pdf. Acesso em: 31 ago. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Autos n. 2004457-12.2021.8.26.0000. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/adpf-sao-paulo.pdf. Acesso em: 22 ago. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Regimento Interno**. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/RegimentoInternoTJSP.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais estaduais e jurisdição constitucional na Alemanha**. Conjur. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-23/observatorio-constitucional-direitos-fundamentais-estaduais-jurisdicao-constitucional-alemanha/. Acesso em: 20 abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfganf. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, a. 1, v. 1, n. 1, abr. 2001.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do "Hate Speech". *In*: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/neoconstitucionalismo_-danielsarmento.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

SAUAIA, Hugo Moreira Lima. **Como o STF decide**?: a reputação judicial do Supremo Tribunal Federal e seus mecanismos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHAPIRO, Robert A. *In*: The Twilight of the Nation-State: Subnational Constitutions in the New World Order. **Rutgers Law Journal**, v. 39, n. 801, 2010.

SCHMITTER, P. C.; TERRY, L. K. What democracy is... and is not. **Journal of Democracy**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SGARBOSSA, L. F.; BITTENCOURT, L. C. Os 30 anos das constituições estaduais no Brasil e os direitos fundamentais estaduais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**. Londrina, v. 4, n. 1, p. 90-116, ago. 2019.

SHOGAN, Colleen. McCulloch v. Maryland (1819): This supreme court case addressed the issue of federal power and commerce. **The U.S. National Archives and Records Administration**, [s.l.], 1819. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/mcculloch-v-maryland. Acesso em: 15 set. 2023.

SILVA, José Afonso da. Controle de constitucionalidade: variações sobre o mesmo tema. **Interesse Público**, [s. l.], v. 5, p. 13-20, maio/jun., 2004. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1975554.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. "Um voto qualquer"? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, n. 3, p. 557-584, jul., 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. O relator dá voz ao STF? Uma réplica a Almeida e Bogossian. **Revista Estudos Institucionais**. v. 2, n. 2, p. 648-669, 2017. Disponível em: https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/81. Acesso em: 29 jun. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. Pauta, público, princípios e precedentes: condicionantes e consequências da prática deliberativa do STF. **Suprema - Revista de Estudos Constitucionais**. Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 1, p. 22-56, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n1.a17. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/17. Acesso em: 13 ago. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**. v. 250, jan., 2009, p. 197-227.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUSA, Rodolpho Freitas de; MORAIS, Matheus Henrique Braga de. Brown v. Board od Education of Tepeka, 1954. O caso que reviu o direito à igualdade nos Estados Unidos. *In*: BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). **Suprema Corte dos Estados Unidos**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 305-321.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/?lang=pt. Acesso em: 12 jun. 2023.

SOUZA, Cristiane Vitório de; SANTOS, Ana Luzia. Poder Constituinte derivado decorrente dos Municípios? **Interfaces Científicas - Direito**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 71-80, 2012. DOI: 10.17564/2316-381X.2012v1n1p71-80. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/129. Acesso em: 20 out. 2024.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial/Notes on jurisdiction and constitutional democracy: thequestion of the "last word" and some parameters of judicialself. **Revista Quaestio Iuris**, [s. l.], v. 6, n. 02, p. 119-161, 2013. DOI: 10.12957/rqi.2013.11773. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/ article/view/11773. Acesso em: 6 mar. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Supremo remoto e a expansão do Plenário Virtual após a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo. v. 19, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/ 89239. Acesso em: 12 ago. 2024.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt. Acesso em: 17 out. 2024.

SUNSTEIN, Cass. **A constituição parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SUNSTEIN, Cass Robert. Acordos constitucionais sem teorias constitucionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 246, p. 79-94, 2007. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/ index.php/rda/article/view/41651. Acesso em: 17 ago. 2023.

SUNSTEIN, Cass Robert. Incompletely theorized agreements in constitutional law. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, Chicago, n. 147, 2007. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 7 jun. 2022.

SUNSTEIN, Cass R. Republicanism and the preference problem. **Chicago-Kent Law Review**, v. 66, n. 181, p. 181-203, 1990. p. 200. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/ cgi/viewcontent.cgi?article=12436&context=journal_articles. Acesso em: 20 nov. 2023.

SUNSTEIN, Cass. **One case at a time**: judicial minimalismo on the Supreme Court. Cambrigde: Harvard University Press, 1999.

TAQUARY, E. O. de B.; TAQUARY, C. O. de B. O ativismo judicial: apropriação do termo no direito norte-americano. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**. Brasília. v. 3, n. 1, p. 18-38, jan./jun. 2017.

TARR, Alan. Controlling competency conflicts: subnational constitutions, national constitutions and the allocation of authority. *In*: **Subnational constitutional governance**. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, p. 76-86, 1999. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b0955cb5-3af0-310c-a191-a366662284 53&groupId=252038. Acesso em: 03 nov. 2023.

TARR, Alan. Judicial federalism in the United States: structure, jurisdiction and operation. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 7-34, set./dez. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/vn3Rr FK4tD6drBLc4k NDZBs/?format=pdf&lang=en. Acesso em 14 out. 2024.

TAVARES, André Ramos. A inconsistência do tribunal constitucional como "legislador negativo" em face de técnicas avançadas de decisão da justiça constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, a. 4, n. 15, jul./set. 2010. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35260. Acesso em: 28 jan. 2023.

TAVARES, André Ramos. O federalismo social. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo atual**: Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

THAMAY, Rennan Faria Krüger. **Direito Processual Civil**: teoria geral do processo, processo de conhecimento, processo de execução, processo cautelar. São Paulo: Saraiva, 2015.

TOMIO, F. R. L.; MIRANDA, E. S.; KANAYAMA, R. L. Alocação de recursos no processo legislativo orçamentário no estado do Paraná. **Revista do Legislativo Paranaense**, [s. l.], v. 2019, p. 9-28, 2019. Disponível em: http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/104/69. Acesso em: 15 out. 2023.

TOMIO, F. R. L.; ORTOLAN, M.; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. **Revista da Faculdade de Direito**. UFPR, Curitiba, v. 51, p. 73-100, jun. 2010. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686/19807. Acesso em: 15 jun. 2023.

TOMIO, F. R. de L.; ROBL FILHO, I. N.; KANAYAMA, R. L. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) estaduais na Federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira,** [s. l.], v. 12, n. 5, p. 87-110, dez. 2015. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2948/2735. Acesso em: 20 nov. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro. *In*: SCAFF, F. F. *et al.* **Federalismo (s)em juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

TRENTO, Simone. **A medida da cognoscibilidade das questões concernentes à prova dos fatos em recurso especial e extraordinário**: a assunção pelo Superior Tribunal de Justiça e

pelo Supremo Tribunal Federal do status de cortes de precedentes. 2016. 246F. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

TRIVANOVIC, Aleksandar. The german bundesländer as laboratories of democracy. **North Carolina Journal of European Studies**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 32-41, 2023.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

TUSHNET, M.; JACKSON V. C. Comparative Constitutional Law. 3. ed. Saint Paul: **Foundation Press University Casebook Series**, 2014.

TUSHNET, Mark. **Taking back the constitution:** activist judges and the next age of american law. New Haven: Yale University Press, 2018.

TUSHNET, Mark. **Taking back the constitution**: activist judges and the next age of american law. ISBN 978-0-300-24598-1. New Haven: Yale University Press, 2020.

UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States, *et al.* v. Jane Doe 2, *et al***. n. 418, 2019. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/20-1228/20-1228-2021-07-28.html. Acesso em: 18 nov. 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **Donald J. Trump, President of the United States, *et al.*, Petitioners v. Ryan Karnoski, *et al.*** n. 18-676, 2018. Disponível em: https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/18/18-676/73010/20181123102318117_Trump%20v.%20Karnoski%20Pet..pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **McCulloch v. Maryland**, 17 U.S. 4. First Party: McCulloch. Second Party: Maryland. March 5, 1819. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/case.html. Acesso em: 14 set. 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **Memoirs v. Massachusetts**, v. 383, 1966. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/383/413/. Acesso em: 20 maio 2023.

UNITED STATES. Supreme Court. **New State Ice Co. v. Liebmann**, v. 285, 1932. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/285/262/. Acesso em: 20 nov. 2023.

VALE, André Rufino do. **Argumentação constitucional**: um estudo sobre a deliberação dos tribunais constitucionais. 415 f. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de Brasília, Brasília; Universidade de Alicante, Alicante, 2015.

VANBERG, Georg. Constitutional Courts in comparative perspective: a theoretical assessment. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 18, p. 167-185, 2015.

VIEGAS, Eduardo Coral. Vaquejada, farra do boi e briga de galo na pauta do Supremo. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-out-22/ambiente-juridico-vaquejada-farra-boi-brigas-galo-pauta-supremo/. Acesso em: 20 dez. 2022.

VIEIRA, B. M. G.; MEYER, E. P. N. Poder Judiciário e princípio federativo. *In*: DERZI, Misabel de Abreu Machado *et al.* **Repensando o Federalismo no Brasil**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

VIEIRA, Carolina Fontes. **Bioconstituição**. 2009. 229 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009.

VIEIRA, Carolina Fontes. Fatos constitucionais e o plenário virtual: incremento ou déficit deliberativo. *In*: CAVET, C. A.; MARANHÃO, C. de A. **Processo, Ciência e Tecnologia**: Intersecções entre Direito e Inovação na era digital. Londrina: Thoth, 2024.

VIEIRA, Carolina Fontes. Jurisdição constitucional, não decisão e a emenda regimental n. 58 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal: solução ou novo impasse. *In*: DIATCZUK, Felipe Dellê *et al.* (org). **Institutos Fundamentais do Processo**: clássicas e novas perspectivas. Londrina: Thoth, 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito FGV**, São Paulo, p. 442-443, jul./dez. 2008. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/35159/33964. Acesso em: 12 dez. 2023.

VILLARES, L. F.; YAMADA, E. M. Julgamento da terra indígena Raposa Serra do Sol: todo dia era dia de índio. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 6, p. 143-157, jan./jun., 2010. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24213/22986. Acesso em: 10 jan. 2024.

VOJVODIC, A. de M.; MACHADO, A. M. F.; CARDOSO, L. C. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 21-44, jan./jun. 2009. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/24371/23151. Acesso em: 20 fev. 2024.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, p. 1346-1406, 2006. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011& context=ylj. Acesso em: 16 ago. 2022.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 215.

WILLIAMS, Robert F. Teaching and Researching Comparative Subnational Constitutional Law, **Penn State Law Review**, [s. l.], v. 115, 2011. Disponível em: https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/dlra/vol115/iss4/13. Acesso em: 23 ago. 2023.

ZAGURSKI, Adriana Timoteo dos Santos. Backlash: uma reflexão sobre deliberação judicial em casos polêmicos. **Revista da AGU**, Brasília, v. 16, n. 03, p. 87-108, jul./set. 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.16.n.03.2017.926. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/926. Acesso em: 20 jun. 2024.

ZANETI, Graziela Argenta. **Jurisdição adequada para os processos coletivos transnacionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

APÊNDICE A – ANÁLISE DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023.

Número da Ação	Tipo	Autor	Interessados	Objeto	Há Amicus? Se houver, quem são?	Já houve decisão ?	Se sim, teve RE?
0000173-42.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Sim. Sindicato dos Funcionários e/ou Servidores Públicos do Município de Araucária	Sim	Não
0000162-13.2019.8.16.0000	ADI	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Educação	Câmara Municipal de Cascavel; Município de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000305-02.2019.8.16.0000	ADI	Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal; Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado	Município de Curitiba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000623-82.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quedas do Iguaçu	Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0003285-19.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quedas do Iguaçu	Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0006307-85.2019.8.16.0000	ADI	Município de Guaraqueçaba	Câmara Municipal de Guaraqueçaba; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0011154-33.2019.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0011158-70.2019.8.16.0000	ADI	Município de Santo Antônio da Platina	Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0011654-02.2019.8.16.0000	ADI	Sindicato do Comércio Varejista de Produtos Farmacêuticos do		Lei Municipal	Não	Sim	Não

		Estado do Paraná - SINDIFARMA					
0012021-26.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Teixeira Soares	Câmara Municipal de Teixeira Soares	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0012679-50.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ventania	Câmara Municipal de Ventania; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0014008-97.2019.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0014014-07.2019.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0014017-59.2019.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0015892-64.2019.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira de Pirotecnia	Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0019087-57.2019.8.16.0000	ADI	Município de Florestópolis	Câmara Municipal de Florestópolis	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0021707-42.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Colorado	Câmara Municipal de Colorado; Estado do Paraná; várias pessoas físicas	Lei Municipal	Sim. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Colorado	Sim	Não
0022545-82.2019.8.16.0000	ADI	Federação das Indústrias do Estado do Paraná	Município de Araucária; Câmara Municipal de Araucária; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0023917-66.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Campo Magro	Município de Campo Magro; Câmara Municipal de Campo Magro;	Lei Municipal	Sim. Ministério Público do Estado do Paraná	Sim	Não
0027278-91.2019.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0027428-72.2019.8.16.0000	ADI	Deputado Homero Figueiredo Lima e Marchese	Município de Maringá; Câmara Municipal de Maringá	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0028219-41.2019.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Morretes; Câmara Municipal de Morretes; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não

0028409-04.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Alvorada do Sul	Câmara Municipal de Alvorada do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0028924-39.2019.8.16.0000	ADI	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná	Município de Imbituva; Câmara Municipal de Imbituva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0029789-62.2019.8.16.0000	ADI	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina – FEPASC	Município de Ponta Grossa; Câmara Municipal de Ponta Grossa	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0030944-03.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de São José dos Pinhais	Município de São José dos Pinhais; Câmara Municipal de São José dos Pinhais; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0036279-03.2019.8.16.0000	ADI	Câmara Municipal de Imbaú	Município de Imbaú e Vereadores de Imbaú (Floriano Ferreira Peixoto; Manoel Eurides Gonçalves; Maristela Pelissaro)	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0037272-46.2019.8.16.0000	ADI	Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Sim. Defensoria Pública do Estado do Paraná	Sim	Não
0038949-14.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Chopinzinho	Câmara Municipal de Chopinzinho	Lei Municipal	Sim. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Chopinzinho	Sim	Sim
0039777-10.2019.8.16.0000	ADI	Município de Enéas Marques	Câmara de Vereadores de Enéas Marques	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0043151-34.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de São José dos Pinhais	Município de São José dos Pinhais; Câmara Municipal de São José dos Pinhais	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0043716-95.2019.8.16.0000	ADI	Associação dos Criadores e Cinófilos do Brasil	Município de Curitiba; Câmara Municipal de Curitiba; Prefeito do Município de Curitiba; Presidente da Câmara Municipal de	Lei Municipal	Não	Sim	Não

			Curitiba; Estado do Paraná				
0056002-08.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Campo Mourão	Município de Campo Mourão; Câmara Municipal de Campo Mourão; Estado do Paraná	Lei Municipal	Sim. Sindicato Profissional dos Funcionários e Servidores Públicos Municipais de Campo Mourão	Sim	Não
0058090-19.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Campo Magro	Município de Campo Magro; Câmara Municipal de Campo Magro	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0059799-89.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Marilândia do Sul	Câmara Municipal de Marilândia do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0060126-34.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jarupá	Câmara Municipal de Jarupá	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0060804-49.2019.8.16.0000	ADI	Deputado José Rogrigues Lemos	Município de Cascavel; Presidente da Câmara Municipal de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062762-70.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quedas do Iguaçu	Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062779-09.2019.8.16.0000	ADI	Associação de Defesa dos Direitos dos Policiais Militares Ativos, Inativos e Pensionistas; Associação dos Oficiais Policiais e Bombeiros Militares do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0064819-61.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0064979-86.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065003-17.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065087-18.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de	Lei Municipal	Não	Sim	Não

			Quatro Barras; Estado do Paraná				
0065099-32.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065155-65.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065167-79.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065178-11.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065190-25.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065305-46.2019.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001310-25.2020.8.16.0000	ADI	Federação dos Sindicatos de Servidores Públicos Municipais e Estaduais do Paraná	Município de Verê; Câmara Municipal de Verê	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0003298-81.2020.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0003303-06.2020.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0003975-14.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Homero Figueiredo Lima e Marchese	Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Ato Normativo Estadual	Não	Sim	Não
0005811-22.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Marco Adriano Ferreira Fruet	Município de Londrina; Câmara Municipal de Londrina	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Sim
0010764-29.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Arapongas; Câmara Municipal de Arapongas	Lei Municipal	Não	Sim	Não

0010767-81.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Matelândia; Câmara Municipal de Matelândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0010770-36.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0012511-14.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Santa Amélia	Câmara Municipal de Santa Amélia; Estado do Paraná	Ato Normativo Municipal	Sim. Integrada Cooperativa Agroindustrial	Sim	Não
0012861-02.2020.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira de Administradores de Consórcios	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0013880-43.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; Procurador-Geral do Estado do Paraná	Ato Normativo Estadual	Não	Sim	Sim
0014151-52.2020.8.16.0000	ADI	Município de Florestópolis	Câmara Municipal de Florestópolis	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0015034-96.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Maringá	Câmara Municipal de Maringá; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0017414-92.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Qurência do Norte	Câmara Municipal de Querência do Norte	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0022079-54.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Cafelândia	Câmara Municipal de Cafelândia; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0022271-84.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Município de Jaguariaíva; Câmara Municipal de Jaguariaíva; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0022561-02.2020.8.16.0000	ADI	Município de Ponta Grossa	Câmara Municipal de Ponta Grossa	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não

0022581-90.2020.8.16.0000	ADI	Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores	Prefeito do Município de Curitiba; Presidente da Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Urbanização de Curitiba S.A.	Sim	Não
0022710-95.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Fernando Destito Francischini	Prefeito do Município de Curitiba; Presidente da Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Urbanização de Curitiba S.A.	Sim	Não
0028440-87.2020.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Antonio Annibelli Neto; 2. Artagão de Mattos Leão Junior; 3. Emerson Gielinski Bacil; 4. José Rodrigues Lemos; 5. Luciana Guzella Rafagnin; 6. Mabel Cora Canto; 7. Marcel Henrique Micheletto; 8. Mauricio Thadeu de Mello e Silva; 9. Nelson Roberto Placido Silva Justus; 10. Paulo Roberto da Costa; 11. Paulo Rogerio do Carmo)	Município de Curitiba; Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Sim	Sim
0029249-77.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Cascavel; Câmara Municipal de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0029250-62.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Maringá; Câmara Municipal de Maringá	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0029252-32.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Balsa Nova; Câmara Municipal de Balsa Nova	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0029257-54.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Londrina	Ato Normativo Municipal	Sim. Uber do Brasil	Sim	Sim

0033870-20.2020.8.16.0000	ADI	Sindicato das Classes Policiais Civis do Estado do Paraná	Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0036766-36.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Cafelândia	Câmara Municipal de Cafelândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0036847-82.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de São Sebastião da Amoreira	Câmara Municipal de São Sebastião da Amoreira	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0037874-03.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Pontes	Estado do Paraná	Ato Normativo Estadual	Não	Sim	Não
0038834-56.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0040348-44.2020.8.16.0000	ADI	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; Federação Interestadual de Trabalhadores em Educação Pública; APP-Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0040505-17.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ribeirão Claro	Câmara Municipal de Ribeirão Claro	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0040852-50.2020.8.16.0000	ADI	Sociedade Brasileira de Oftalmologia	Prefeito do Município de Marialva; Câmara Municipal de Marialva	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0041649-26.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Mandirituba	Câmara Municipal de Mandirituba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0041656-18.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Mandirituba	Câmara Municipal de Mandirituba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0041867-54.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Ricardo Arruda Nunes	Município de São José dos Pinhais; Câmara Municipal de São José dos Pinhais; Estado do Paraná; Companhia Paranaense de Energia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0041965-39.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Mandirituba	Câmara Municipal de Mandirituba	Lei Municipal	Não	Sim	Não

0044604-30.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Município de Araucária; Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0044972-39.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Formosa do Oeste; Câmara Municipal de Formosa do Oeste; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0044976-76.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Rio Azul; Câmara Municipal de Rio Azul; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0044981-98.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0044984-53.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Rebouças; Câmara Municipal de Rebouças; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0048806-50.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Marechal Cândido Rondon	Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0050273-64.2020.8.16.0000	ADI	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Educação	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; ParanáPrevidência	Lei Estadual	Sim. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	Sim	Não
0050810-60.2020.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira de Bancos	Governador do Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0056873-04.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município da Campo Largo; Câmara Municipal de Campo Largo	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0056875-71.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Professor Lemos	Município de São José dos Pinhais; Câmara Municipal de São José dos Pinhais	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0056877-41.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Pitanga; Câmara Municipal de	Lei Municipal	Não	Sim	Não

			Pitanga; Estado do Paraná				
0056880-93.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Francisco Beltrão; Câmara Municipal de Francisco Beltrão	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0056881-78.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Ivaté; Câmara Municipal de Ivaté	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0057215-15.2020.8.16.0000	ADI	Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Paraná	Município de Jataizinho; Câmara Municipal de Jataizinho	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0062211-56.2020.8.16.0000	ADI	Deputado Professor Lemos	Município de Casvavel; Câmara Municipal de Cascavel;	Lei Municipal	Sim. Associação Nacional de Educação Domiciliar	Sim	Não
0063354-80.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Santa Helena; Câmara Municipal de Santa Helena	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0063356-50.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Morretes; Câmara Municipal de Morretes	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0065872-43.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quedas do Iguaçu	Município de Quedas do Iguaçu; Câmara Municipal de Quedas do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0067769-09.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0069574-94.2020.8.16.0000	ADO	Prefeito de Piraquara	Câmara Municipal de Piraquara	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0072966-42.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Agudos do Sul	Município de Agudos do Sul; Câmara Municipal de Agudos do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0073723-36.2020.8.16.0000	ADI	Município de Santo Antônio da Platina	Câmara Municipal de Santo Antônio da Platina	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0074913-34.2020.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Pontal do Paraná; Câmara Municipal de Pontal do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0074922-93.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia	Lei Estadual	Não	Sim	Sim

			Legislativa do Estado do Paraná				
0074928-03.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município da Lapa; Câmara Municipal da Lapa	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0074938-47.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Guarapuava; Câmara Municipal de Guarapuava	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0074951-46.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Quitandinha; Câmara Municipal de Quitandinha	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0074956-68.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Tupãssi; Câmara Municipal de Tupãssi	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0074961-90.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Arapongas; Câmara Municipal de Arapongas	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0075321-25.2020.8.16.0000	ADI	Prefeito de Curitiba	Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba; Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba	Sim	Sim
0076885-39.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Campo Mourão; Câmara Municipal de Campo Mourão	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0076890-61.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Cornélio Procópio; Câmara Municipal de Cornélio Procópio	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0076893-16.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Guaíra; Câmara Municipal de Guaíra	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0076896-68.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não

0076901-90.2020.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0015573-28.2021.8.16.0000	ADI	Deputado Fernando Destito Francischini	Município de Curitiba; Câmara Municipal de Curitiba; Prefeito do Município de Curitiba; Estado do Paraná	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0019262-80.2021.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Londrina; Câmara Municipal de Londrina	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0021235-70.2021.8.16.0000	ADI	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil	Prefeito do Município de Toledo; Prefeito do Município de Cascavel; Câmara Municipal de Toledo; Câmara Municipal de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0024934-69.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Califórnia	Câmara Municipal de Califórnia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0028351-30.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Pinhão; Câmara Municipal de Pinhão	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0028891-78.2021.8.16.0000	ADI	Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná	Município de Ponta Grossa; Câmara Municipal de Ponta Grossa	Lei Municipal	Sim. Ponta Grossa Ambiental; Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Sim	Não
0030838-70.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ivaiporã	Câmara Municipal de Ivaiporã	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0031123-63.2021.8.16.0000	ADI	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil	Município de Casvavel; Câmara Municipal de Cascavel;	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0031231-92.2021.8.16.0000	ADI	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil	Município de Toledo; Câmara Municipal de Toledo; Prefeito do Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0032057-21.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Curitiba; Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba	Sim	Não

0034966-36.2021.8.16.0000	ADI	Deputado Tadeu Veneri; Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores; Partido Comunista do Brasil	Município de Ponta Grossa; Câmara Municipal de Ponta Grossa	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0043386-30.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Tijucas do Sul	Câmara Municipal de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0049613-36.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Campo Magro; Câmara Municipal de Campo Magro	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0049633-27.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Ipiranga; Câmara Municipal de Ipiranga	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0049655-85.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Antônio Olinto; Câmara Municipal de Antônio Olinto	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0051605-32.2021.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Arilson Maroldi Chiorato; 2. Antonio Tadeu Veneri; 3. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 4. José Rodrigues Lemos; 5. Luciana Guzella Rafagnin; 6. Mabel Cora Canto; 7. Marcos Adriano Ferreira Fruet; 8. Mauricio Thadeu de Mello e Silva)	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná; Agência Nacional de Transportes Terrestres; Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da OAB/PR; Ministério da Infraestrutura; Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU; Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Advocacia Geral Da União	Lei Estadual	Não	Sim	Não

0051838-29.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0051965-64.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Carlópolis; Câmara Municipal de Carlópolis	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0051973-41.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Cambira; Câmara Municipal de Cambira	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0051981-18.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Colombo; Câmara Municipal de Colombo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0051985-55.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Foz do Iguaçu; Câmara Municipal de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Sim. Associação Iguaçuense dos Procuradores Municipais	Sim	Não
0051990-77.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Tijucas do Sul; Câmara Municipal de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0052184-77.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Foz do Iguaçu; Câmara Municipal de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0052192-54.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0053958-45.2021.8.16.0000	ADI	Deputado Homero Figueiredo Lima e Marchese	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Associação Paranaense de Defesa dos Direitos de Consumidor; Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto; Associação Brasileira Das Empresas Estaduais De Saneamento; Agência Nacional de Águas; Associação dos Municípios do	Sim	Sim

					Paraná; Município de Cascavel; Município de Foz do Iguaçu; Município de Maringá; Município de Paranavaí		
0054992-55.2021.8.16.0000	ADI	Município de Pitangueiras	Câmara Municipal de Pitangueiras; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0056054-33.2021.8.16.0000	ADI	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Prefeito do Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Sim. Instituto de Transportes e Trânsito de Foz do Iguaçu	Sim	Não
0056188-60.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Umuarama	Câmara Municipal de Umuarama	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0058932-28.2021.8.16.0000	ADI	Diretório Estadual do Partido Trabalhista Brasileiro	Município de Curitiba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0059192-08.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Toledo; Câmara Municipal de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0059204-22.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Guaíra; Câmara Municipal de Guaíra; Prefeito do Município de Guaíra	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062789-82.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Bandeirantes; Câmara Municipal de Bandeirantes	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062794-07.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Sarandi; Câmara Municipal de Sarandi	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062796-74.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Ribeirão Claro; Câmara Municipal de Ribeirão Claro	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062798-44.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Quinta do Sol	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0062807-06.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Umuarama; Câmara Municipal de Umuarama	Lei Municipal	Não	Sim	Sim

0063240-10.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0063555-38.2021.8.16.0000	ADI	Deputado Jorge Gomes de Oliveira Brand	Município de Curitiba; Câmara Municipal de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Urbanização de Curitiba	Sim	Não
0065253-79.2021.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Antonio Annibelli Neto; 2. Arilson Maroldi Chiorato; 3. Antonio Tadeu Veneri; 4. Federação Interestadual dos Trabalhadores em Educação; 5. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 6. José Rodrigues Lemos; 7. Luciana Guzella Rafagnin; 8. Mauricio Thadeu de Mello e Silva)	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Associação Nacional de Educação Católica do Brasil	Sim	Sim
0068446-05.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Palotina; Câmara Municipal de Palotina	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0068967-47.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Estado do Paraná; Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0068979-61.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Jaguariaiva; Estado do Paraná	Lei Municipal; Regimento Interno da Câmara Municipal	Não	Sim	Não
0068986-53.2021.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Califórnia; Câmara Municipal de Califórnia; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0069339-93.2021.8.16.0000	ADI	Sindicato dos Estabelecimentos de Serviços Funerários do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Município de Curitiba		

0073085-66.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito do Tijucas do Sul	Câmara Municipal de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0073200-87.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Santa Maria do Oeste	Câmara Municipal de Santa Maria do Oeste	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0076119-49.2021.8.16.0000	ADI	Deputado Estadual (Mauro Rafael Moraes e Silva	Município de Fazenda Rio Grande; Câmara Municipal de Fazenda Rio Grande	Lei Municipal; Regimento Interno da Câmara Municipal	Não	Sim	Não
0077563-20.2021.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ivaiporã	Câmara Municipal de Ivaiporã	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000161-23.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ivaiporã	Câmara Municipal de Ivaiporã; Município de Ivaiporã	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000408-04.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Céu Azul; Município de Céu Azul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000410-71.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000411-56.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Ortigueira; Município de Ortigueira	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000412-41.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Tijucas do Sul; Município de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0000936-38.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Rolândia	Câmara Municipal de Rolândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001386-78.2022.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Pontal; Município de Pontal	Lei Municipal	Não	Sim	
0001396-25.2022.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná; Município de Antonina; Município de Guaraqueçaba; Município de		Não	Sim	Não

			Guaratuba; Município de Matinhos; Município de Morretes; Município de Paranaguá; Município de Pontal				
0002807-06.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Braganey	Câmara Municipal de Braganey	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0003832-54.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Pitangueiras	Município de Pitangueiras	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0003878-43.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Bandeirantes; Município de Bandeirantes; Prefeito do Município de Bandeirantes	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0003882-80.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de Curitiba	Ato Normativo Municipal	Sim. Uber do Brasil Tecnologia LTDA	Sim	Sim
0003885-35.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Município de São José dos Pinhais	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0004129-61.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Rio Azul; Município de Rio Azul; Prefeito do Município de Rio Azul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0005193-09.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ivaiporã	Câmara Municipal de Ivaiporã	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0006677-59.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaiva; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0007517-69.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ribeirão do Pinhal	Câmara Municipal de Ribeirão do Pinhal	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0008310-08.2022.8.16.0000	ADI	Diretório Estadual do Partido Trabalhista Brasileiro	Município de Curitiba	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0008365-56.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Arapongas; Município de Arapongas	Lei Municipal	Não	Sim	Não

0008608-97.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Itaipulândia; Município de Itaipulândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0008980-46.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0009344-18.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Mandirituba; Município de Mandirituba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0012402-29.2022.8.16.0000	ADI	Governador do Estado do Paraná; Procurador-Geral do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Companhia de Habitação do Paraná; Instituto Água e Terra	Sim	Não
0013391-35.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária	Lei Municipal	Não	Não	
0013459-82.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Umuarama; Município de Umuarama; Prefeito do Município de Umuarama; Presidente da Câmara Municipal de Umuarama	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0013891-04.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Farol	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0014871-48.2022.8.16.0000	ADI	Sindicato dos Servidores da Socioeducação do Paraná e Servidores da Secretaria da Família Justiça e Trabalho	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0014904-38.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Doutor Camargo	Câmara Municipal de Doutor Camargo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0014968-48.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembléia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Não	

0016369-82.2022.8.16.0000	ADI	Diretório Municipal do Patriota	Município de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0017902-76.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Pontal; Município de Pontal	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0017906-16.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Porto Rico; Município de Porto Rico	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0017909-68.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Clevelândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0017911-38.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Guarapuava; Município de Guarapuava; Prefeito Municipal de Guarapuava	Lei Municipal	Não	Não	
0017913-08.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Pontal	Ato Normativo Municipal	Não	Sim	Não
0021611-22.2022.8.16.0000	ADI	Deputado Estadual (Mabel Cora Canto)	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0022236-56.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Astorga	Câmara Municipal de Astorga	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0022873-07.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ivaiporã	Câmara Municipal de Ivaiporã	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0022976-14.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Mandirituba	Câmara Municipal de Mandirituba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0025602-06.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Associação Garagem Mulher; Conselho Regional de Medicina do Paraná; Defensoria Pública do Estado do Paraná; Sociedade Obstetrícia e Ginecologia do Paraná;	Não	

					Sociedade Paranaense de Pediatria		
0025623-79.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Maringá; Município de Maringá	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0025637-63.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Arapongas; Município de Arapongas	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0026081-96.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Toledo; Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0027613-08.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Tijucas do Sul	Câmara Municipal de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0027798-46.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Guaíra	Câmara Municipal de Guaíra	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0028683-60.2022.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Arilson Maroldi Chiorato; 2. Antonio Tadeu Veneri; 3. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 4. José Rodrigues Lemos; 5. Luciana Guzella Rafagnin; 6. Maurício Thadeu de Mello e Silva)	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0028800-51.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Coronel Domingos Soares	Câmara Municipal de Coronel Domingos Soares	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0030152-44.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaiva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0031385-76.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Terra Roxa	Câmara Municipal de Terra Roxa	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0031988-52.2022.8.16.0000	ADI	Federação dos Sindicatos de Servidores Públicos Municipais e Estaduais do Paraná - FESMEPAR	Câmara Municipal de Londrina; Município de Londrina	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0037255-05.2022.8.16.0000	ADI	Mesa da Câmara Municipal de Querência do Norte	Município de Querência do Norte; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não

0037724-51.2022.8.16.0000	ADI	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON	Câmara Municipal de Paranaguá; Município de Paranaguá	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0038160-10.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Telêmaco Borba	Câmara Municipal de Telêmaco Borba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0038895-43.2022.8.16.0000	ADI	Sindicato dos Médicos no Estado do Paraná	Câmara Municipal de Curitiba; Município de Curitiba	Lei Municipal	Sim. Associação dos Centros de Atividade Física do Brasil; Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região/Paraná	Sim	Não
0039653-22.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Guaratuba; Município de Guaratuba	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0042820-47.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Quatro Barras	Câmara Municipal de Quatro Barras; Município de Quatro Barras	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0043096-78.2022.8.16.0000	ADI	Partido Trabalhista Brasileiro Seção Paraná	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0046020-62.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Barracão; Município de Barracão	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0046034-46.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Imbituva; Município de Imbituva; Prefeito do Município de Imbituva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0046040-53.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Paranacity; Município de Paranacity	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0046346-22.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Araucária	Regimento Interno da Câmara Municipal	Sim. Centro Brasileiro de Estudos em Direito e Religião – CEDIRE	Não	

0047319-74.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0047330-06.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0047332-73.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Toledo; Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0047994-37.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaíva; Município de Jaguariaíva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0048090-52.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaíva; Município de Jaguariaíva	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0049459-81.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Londrina; Município de Londrina	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0049473-65.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Terra Roxa; Município de Terra Roxa	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0049520-39.2022.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Não	
0052909-32.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Astorga	Câmara Municipal de Astorga	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0057880-60.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de São José da Boa Vista	Câmara Municipal de São José da Boa Vista; Município de São José da Boa Vista; Estado do Paraná; Ministério Público do Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	
0058652-23.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de São José da Boa Vista; Município de São José da Boa Vista	Lei Municipal	Não	Sim	

0059265-43.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Coronel Vivida; Município de Coronel Vivida	Lei Municipal	Não	Sim	
0059290-56.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Rolândia; Município de Rolândia; Prefeito de Rolândia	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0059307-92.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Castro; Município de Castro	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0059767-79.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Associação dos Registradores de Imóveis do Paraná; Colégio Notarial do Brasil Seção Paraná; Estado do Paraná; Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	Não	
0059867-34.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Imbituva; Município de Imbituva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001571-44.2020.8.16.0079	ADI	Sindicato dos Trabalhadores, Funcionários e Servidores Municipais da Administração Direta da Prefeitura do Município de Dois Vizinhos, Verê, Salto do Lontra, Cruzeiro do Iguaçu e Boa Esperança do Iguaçu	Município de Verê	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0064200-29.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Maringá; Município de Maringá	Lei Municipal	Não	Sim	
0064210-73.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Paranaguá; Município de Paranaguá	Lei Municipal	Não	Não	

0064221-05.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0066583-77.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Cascavel; Município de Cascavel; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0066590-69.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0066860-93.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Ortigueira; Município de Ortigueira	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0067337-19.2022.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Arilson Maroldi Chiorato; 2. Antonio Tadeu Veneri; 3. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 4. José Rodrigues Lemos; 5. Luciana Guzella Rafagnin; 6. Maurício Thadeu de Mello e Silva)	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Maringá - SINTEEMAR; Sindicato Nacional dos docentes das Instituições de Ensino Superior; Universidade Estadual de Londrina; Universidade Estadual de Maringá; Universidade Estadual de Ponta Grossa; Universidade Estadual do Centro Oeste - UNICENTRO; Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP; Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE; Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR	Não	

0069838-43.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaíva	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0075598-70.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Não	
0075607-32.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ibiporã	Câmara Municipal de Ibiporã	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0075608-17.2022.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0076897-82.2022.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaíva; Estado do Paraná; Ministério Público do Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000452-86.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de São José da Boa Vista	Câmara Municipal de São José da Boa Vista; Município de São José da Boa Vista	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000496-08.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Barbosa Ferraz; Município de Barbosa Ferraz	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0000500-45.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Indianópolis; Município de Indianópolis	Lei Municipal	Não	Sim	
0000502-15.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Araucária; Município de Araucária	Lei Municipal	Não	Sim	
0000506-52.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Arapongas; Município de Arapongas	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0000513-44.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Não	
0000515-14.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Guaratuba; Município de Guaratuba	Lei Municipal	Não	Não	

0000608-74.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Cascavel; Município de Cascavel	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001544-02.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Céu Azul; Município de Céu Azul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001816-93.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Missal; Município de Missal	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0001844-61.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Turvo; Município de Turvo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0002479-42.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de São Miguel do Iguaçu; Município de São Miguel do Iguaçu	Lei Municipal	Não	Sim	
0002633-60.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Guarapuava; Município de Guarapuava	Lei Municipal	Não	Não	
0003309-08.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Francisco Beltrão; Município de Francisco Beltrão	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0010880-30.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Doutor Camargo; Município de Doutor Camargo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0010883-82.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Tuneiras do Oeste; Município de Tuneiras do Oeste	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0013558-18.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Campo Largo; Município de Campo Largo	Lei Municipal	Não	Não	
0018506-03.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná;	Lei Estadual	Não	Sim	Sim

			Governador do Estado do Paraná				
0018996-25.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Não
0019005-84.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Sim	Sim
0019214-53.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de União da Vitória; Município de União da Vitória	Lei Municipal	Não	Não	
0021311-26.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Tomazina	Câmara Municipal de Tomazina	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0023948-47.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Nova Santa Bárbara; Município de Nova Santa Bárbara	Lei Municipal	Não	Sim	
0023954-54.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Céu Azul; Município de Céu Azul	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0023961-46.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Terra Rica; Município de Terra Rica	Lei Municipal	Não	Sim	
0024485-43.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Morretes; Município de Morretes	Lei Municipal	Não	Sim	
0027257-76.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Guaraqueçaba	Câmara Municipal de Guaraqueçaba	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0027682-06.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Cafelândia; Município de Cafelândia	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0028583-71.2023.8.16.0000	ADI	Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná;	Lei Estadual	Não	Sim	Não

			Governador do Estado do Paraná				
0031915-46.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Corumbataí do Sul; Município de Corumbataí do Sul	Lei Municipal	Não	Sim	
0035099-10.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Jaguapitã; Município de Jaguapitã	Lei Municipal; Regimento Interno da Câmara Municipal	Não	Não	
0035102-62.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Telêmaco Borba; Município de Telêmaco Borba	Lei Municipal	Não	Não	
0038432-67.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Não	Não	
0038641-36.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Pato Branco; Município de Pato Branco	Lei Municipal	Não	Sim	
0038651-80.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Paranaguá; Município de Paranaguá	Lei Municipal	Não	Sim	
0041884-85.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de São Manoel do Paraná; Município de São Manoel do Paraná	Lei Municipal	Não	Não	
0045998-67.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jaguariaíva	Câmara Municipal de Jaguariaíva	Lei Municipal	Não	Sim	
0045998-67.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Carlópolis	Câmara Municipal de Carlópolis; Município de Carlópolis	Lei Municipal	Não	Não	
0049355-55.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Palotina; Município de Palotina	Lei Municipal	Não	Não	

0049369-39.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Cruz Machado; Município de Cruz Machado	Lei Municipal	Não	Sim	
0049550-40.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Paranavaí	Câmara Municipal de Paranavaí	Lei Municipal	Não	Sim	
0050452-90.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Jataizinho	Câmara Municipal de Jataizinho	Lei Municipal	Não	Não	
0050765-51.2023.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Toledo; Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0050770-73.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Cianorte; Município de Cianorte	Lei Municipal	Não	Sim	Sim
0051292-03.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná; Governador do Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR; Universidade Estadual de Londrina – UEL; Universidade Estadual de Maringá – UEM; Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG; Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE; Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP; Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO; Paranaprevidência; Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES	Não	
0051558-87.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Tijucas do Sul; Município de Tijucas do Sul	Lei Municipal	Não	Não	

0052744-48.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Braganey	Câmara Municipal de Braganey	Lei Municipal	Não	Não	
0053007-80.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Toledo; Município de Toledo	Lei Municipal	Não	Não	
0053010-35.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Boa Ventura de São Roque; Município de Boa Ventura de São Roque	Lei Municipal	Não	Não	
0079856-89.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Araucária	Câmara Municipal de Araucária; Município de Araucária	Lei Municipal	Não	Não	
0082135-48.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Campo Magro	Câmara Municpal de Campo Magro	Lei Municipal	Não	Não	
0082539-02.2023.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Ana Júlia Ribeiro Pires; 2. Arilson Maroldi Chiorato; 3. Antenor Gomes de Lima; 4. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 5. José Rodrigues Lemos; 6. Luciana Guzella Rafagnin; 7. Renato de Almeida Freitas Junior; 8. Maurício Thadeu de Mello e Silva)	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Paranaprevidência	Não	
0083712-61.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Agudos do Sul; Município de Agudos do Sul	Lei Municipal	Não	Não	
0086066-59.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Estado do Paraná	Lei Estadual	Sim. Sindicato dos Servidores Públicos Civis da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - SINDILEGIS	Não	
0091952-39.2023.8.16.0000	ADI	Município de Assaí	Câmara Municipal de Assaí	Lei Municipal	Não	Sim	

0092845-30.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Telêmaco Borba	Câmara Municipal de Telêmaco Borba	Lei Municipal	Não	Sim	
0095905-11.2023.8.16.0000	ADI	Federação dos Sindicatos de Servidores Públicos Municipais e Estaduais do Paraná - FESMEPAR; Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Foz do Iguaçu	Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Município de Foz do Iguaçu; Foz Previdência - FOZ PREV	Lei Municipal	Não	Sim	Não
0096671-64.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Pato Branco	Câmara Municipal de Pato Branco	Lei Municipal	Não	Não	
0101681-89.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Goioerê	Câmara Municipal de Goioerê; Estado do Paraná	Lei Municipal	Não	Sim	
0103891-16.2023.8.16.0000	ADI	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Umuarama; Município de Umuarama	Lei Municipal	Não	Não	
0107880-30.2023.8.16.0000	ADI	Deputados Estaduais (1. Ana Júlia Ribeiro Pires; 2.Arilson Maroldi Chiorato; 3. Antenor Gomes de Lima; 4. Jorge Gomes de Oliveira Brand; 5. José Rodrigues Lemos; 6. Luciana Guzella Rafagnin; 7. Renato de Almeida Freitas Junior; 8. Maurício Thadeu de Mello e Silva)		Lei Estadual	Não	Não	
0108480-51.2023.8.16.0000	ADO	Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná	Câmara Municipal de Umuarama; Município de Umuarama	Ato Normativo Municipal	Não	Não	
0110371-10.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Iguatu	Câmara Municipal de Iguatu	Lei Municipal	Não	Não	
0111879-88.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Barbosa Ferraz	Câmara Municipal de Barbosa Ferraz	Lei Municipal	Não	Não	

0112295-56.2023.8.16.0000	ADI	Prefeito de Ponta Grossa	Câmara Municipal de Ponta Grossa	Lei Municipal	Não	Não	

APÊNDICE B – ANÁLISE DOS DADOS ADVINDOS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023.

Tipos de ações		
ADI	315	98%
ADO	8	2%

Ato impugnado		
Municipal	270	84%
Estadual	51	16%

Houve decisão?		
Sim	283	88%
Não	39	12%

Nos processos decididos, houve RE?		
Sim	44	17%
Não	219	83%

Atos impugnados com RE		
Municipal	27	61%
Estadual	17	39%

Participação de Amici		
Sim	32	10%
Não	291	90%

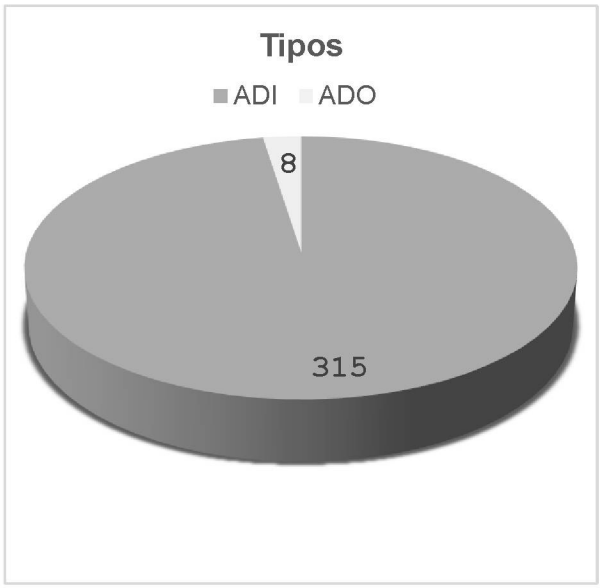
Participação de Amici x Ato impugnado		
Municipal	20	65%
Estadual	11	35%

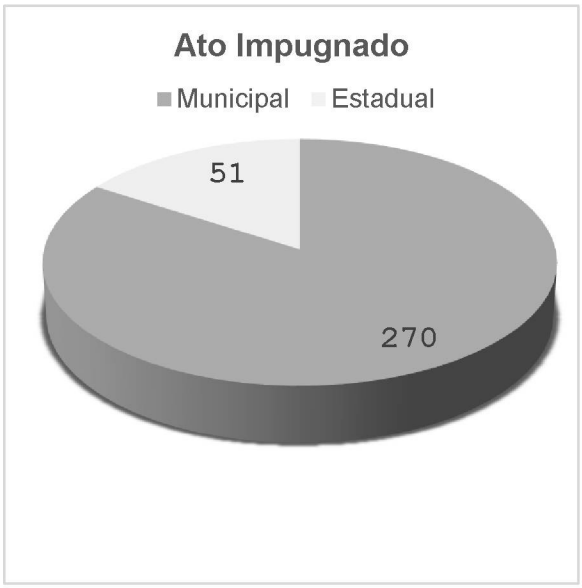
Autores		
Ministério Público	150	46%
Prefeitos	96	30%
Deputados	28	9%
Associação	12	4%
Federação	10	3%
Sindicato	6	2%
Governador	6	2%
Partido Político	5	2%
OAB	2	1%
Confederação	1	0%
Sociedade	1	0%
Outros	6	2%

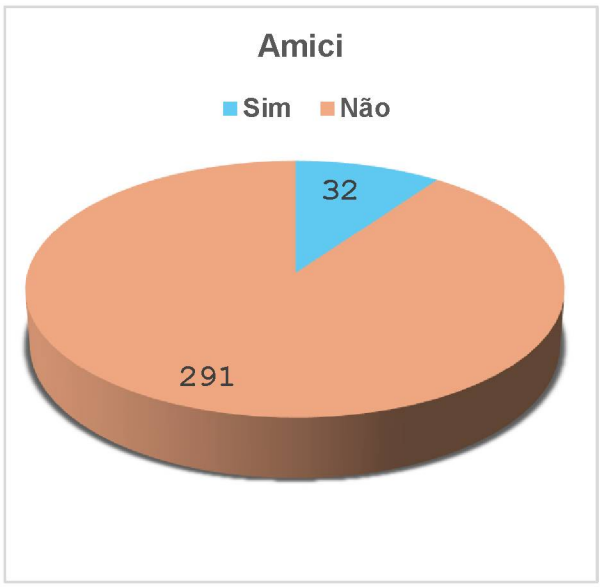
Participação do MP x Ato impugnado		
Municipal	124	84%
Estadual	24	16%

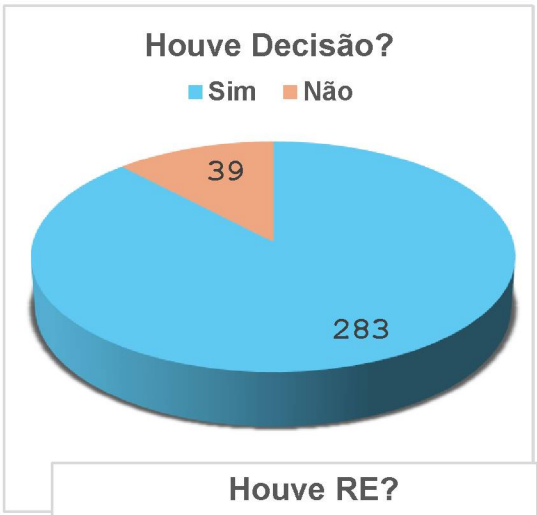
Ações ajuizadas por ano		
2019	49	15%
2020	71	22%
2021	48	15%
2022	90	28%
2023	65	20%

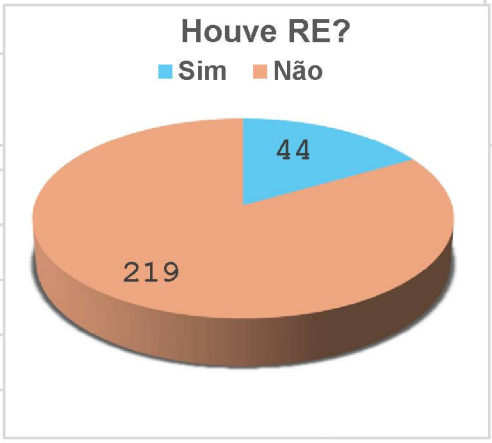
Ações ajuizadas pelo MP por ano		
2019	1	1%
2020	31	21%
2021	24	16%
2022	50	33%
2023	44	29%


Tipos
ADI
ADO
8
315

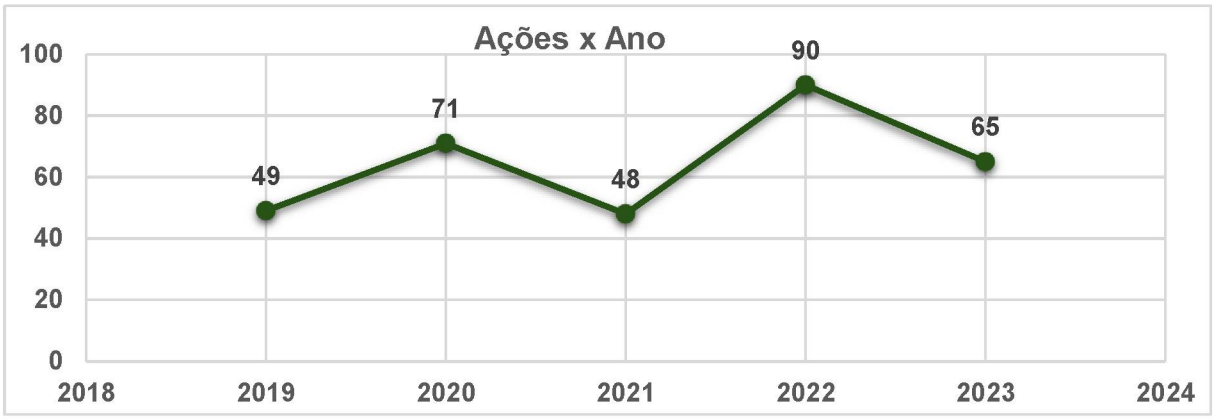

Ato Impugnado
Municipal
Estadual
51
270


Amici
Sim
Não
32
291

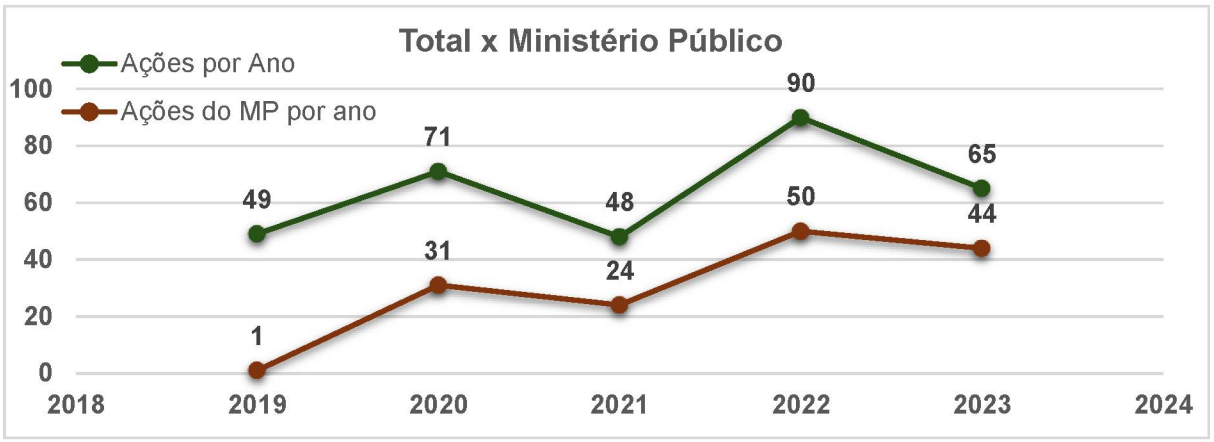

Houve Decisão?
Sim
Não
39
283

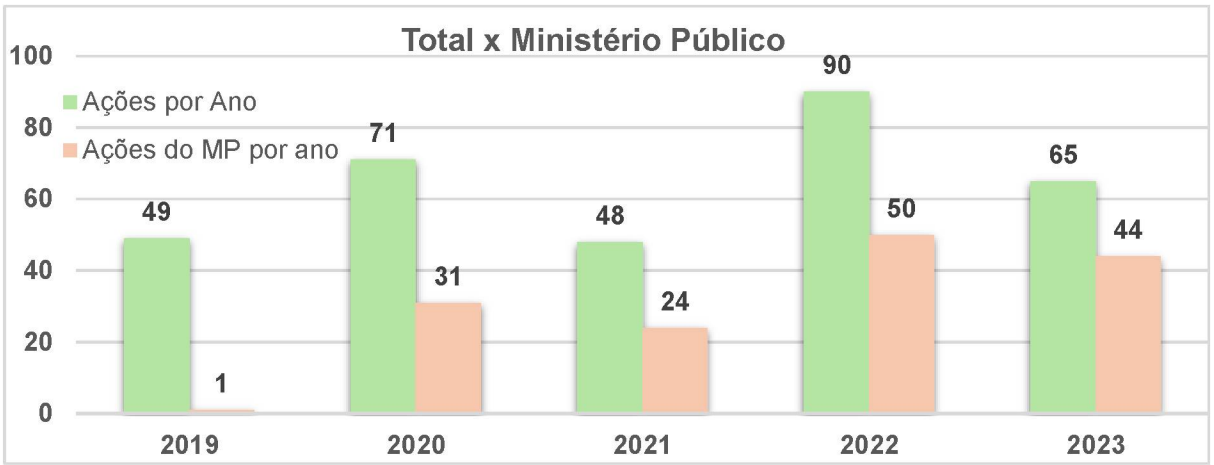

Houve RE?
Sim
Não
44
219

Autores
150
96
28
12
10
6
6
5
2
1
1
6
160
140
120
100
80
60
40
20
0
Ministério Público
Prefeitos
Deputados
Associação
Federação
Sindicato
Governador
Partido Político
OAB
Confederação
Sociedade
Outros


Ações x Ano
100
80
60
40
20
0
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
49
71
48
90
65


Ações ajuizadas pelo Ministério Público x Ano
60
50
40
30
20
10
0
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
1
31
24
50
44


Total x Ministério Público
Ações por Ano
Ações do MP por ano
100
80
60
40
20
0
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
49
71
48
90
65
1
31
24
50
44


Total x Ministério Público
Ações por Ano
Ações do MP por ano
100
80
60
40
20
0
2019
2020
2021
2022
2023
49
1
71
31
48
24
90
50
65
44

APÊNDICE C – ANÁLISE DO TEMPO DE JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPOSTAS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2023.

Tipo	Número único	Data da Distribuição	Data do 1º Julgamento	Descrição do Julgamento	Tempo de Duração
ADI	1621320198160000	08/01/2019	12/07/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	917
ADI	1734220198160000	08/01/2019	26/07/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	931
ADI	6238220198160000	21/01/2019	03/12/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	317
ADI	32851920198160000	05/02/2019	03/12/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	302
ADI	63078520198160000	14/02/2019	16/11/2020	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	642
ADI	111587020198160000	15/03/2019	10/03/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	362
ADI	111543320198160000	18/03/2019	21/08/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	157
ADI	116540220198160000	19/03/2019	03/04/2019	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	16
ADI	120212620198160000	21/03/2019	07/10/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	201
ADI	126795020198160000	25/03/2019	26/02/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	339
ADI	140089720198160000	29/03/2019	08/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	621
ADI	140175920198160000	01/04/2019	02/09/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	155
ADI	140140720198160000	01/04/2019	23/10/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	206
ADI	158926420198160000	10/04/2019	23/04/2019	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	13
ADI	190875720198160000	30/04/2019	13/10/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	898
ADI	217074220198160000	14/05/2019	04/08/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	449
ADI	225458220198160000	17/05/2019	23/10/2019	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	160
ADI	239176620198160000	23/05/2019	27/07/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	432
ADI	272789120198160000	11/06/2019	10/03/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	274
ADI	274287220198160000	11/06/2019	11/03/2020	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	275
ADI	282194120198160000	17/06/2019	21/11/2019	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	158

ADI	289243920198160000	19/06/2019	19/05/2020	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	336
ADI	297896220198160000	27/06/2019	19/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	328
ADI	309440320198160000	16/07/2019	19/05/2020	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	309
ADI	362790320198160000	30/07/2019	26/02/2020	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E NÃO-PROVIDO	212
ADI	372724620198160000	05/08/2019	07/06/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	673
ADI	389491420198160000	12/08/2019	13/10/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	428
ADI	397771020198160000	26/08/2019	08/03/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	561
ADI	437169520198160000	06/09/2019	11/02/2020	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	159
ADI	431513420198160000	09/09/2019	26/10/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	414
ADI	560020820198160000	08/11/2019	11/09/2020	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	309
ADI	580901920198160000	19/11/2019	19/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	183
ADI	597998920198160000	22/11/2019	11/05/2020	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	172
ADI	601263420198160000	25/11/2019	10/08/2020	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	260
ADI	608044920198160000	28/11/2019	10/06/2020	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	196
ADI	627627020198160000	06/12/2019	11/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	158
ADI	627790920198160000	06/12/2019	08/03/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	459
ADI	649798620198160000	17/12/2019	11/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	147
ADI	648196120198160000	17/12/2019	26/05/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	162
ADI	650031720198160000	17/12/2019	26/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	162
ADI	650871820198160000	17/12/2019	10/06/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	177
ADI	650993220198160000	17/12/2019	27/07/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	224
ADI	651902520198160000	08/01/2020	11/05/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	125
ADI	651556520198160000	08/01/2020	29/05/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	143

ADI	651677920198160000	08/01/2020	28/09/2020	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	265
ADI	651781120198160000	08/01/2020	28/09/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	265
ADI	653054620198160000	08/01/2020	12/04/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	460
ADI	13102520208160000	20/01/2020	12/03/2020	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	53
ADI	32988120208160000	30/01/2020	16/06/2020	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	139
ADI	33030620208160000	30/01/2020	04/08/2020	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	188
ADI	39751420208160000	03/02/2020	22/10/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	628
ADI	58112220208160000	11/02/2020	20/04/2021	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	435
ADI	107703620208160000	05/03/2020	22/09/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	202
ADI	107642920208160000	05/03/2020	02/03/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	363
ADI	107678120208160000	05/03/2020	10/05/2021	NEGADO SEGUIMENTO A RECURSO	432
ADI	125111420208160000	13/03/2020	08/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	271
ADI	128610220208160000	16/03/2020	20/10/2020	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	218
ADI	138804320208160000	19/03/2020	16/11/2020	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	243
ADI	141515220208160000	20/03/2020	10/05/2021	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	417
ADI	150349620208160000	26/03/2020	27/07/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	124
ADI	174149220208160000	14/04/2020	15/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	246
ADI	220795420208160000	11/05/2020	23/06/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	44
ADI	222718420208160000	12/05/2020	24/11/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	197
ADI	225610220208160000	13/05/2020	25/05/2020	NEGADO SEGUIMENTO A RECURSO	13
ADI	227109520208160000	13/05/2020	15/10/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	521
ADI	225819020208160000	13/05/2020	15/10/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	521
ADI	284408720208160000	28/05/2020	16/03/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	293
ADI	292506220208160000	01/06/2020	15/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	198

ADI	292497720208160000	01/06/2020	08/03/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	281
ADI	292575420208160000	01/06/2020	18/10/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	505
ADI	338702020208160000	23/06/2020	17/07/2020	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	25
ADI	367663620208160000	06/07/2020	13/08/2020	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	39
ADI	368478220208160000	06/07/2020	18/09/2020	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	75
ADI	378740320208160000	09/07/2020	17/09/2020	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	71
ADI	403484420208160000	20/07/2020	20/04/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	275
ADI	405051720208160000	20/07/2020	26/07/2021	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	372
ADI	416492620208160000	23/07/2020	15/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	146
ADI	416561820208160000	23/07/2020	08/03/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	229
ADI	419653920208160000	24/07/2020	27/07/2020	EXTINTO O PROCESSO POR PEREMPÇÃO, LITISPENDÊNCIA OU COISA JULGADA	4
ADI	418675420208160000	24/07/2020	12/01/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	538
ADI	408525020208160000	27/07/2020	18/05/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	296
ADI	449845320208160000	06/08/2020	15/12/2020	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	132
ADI	449819820208160000	06/08/2020	11/02/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	190
ADI	449767620208160000	06/08/2020	08/03/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	215
ADI	449723920208160000	06/08/2020	23/08/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	383
ADI	446043020208160000	06/08/2020	25/10/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	446
ADI	488065020208160000	21/08/2020	15/12/2020	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	117
ADI	502736420208160000	27/08/2020	02/12/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	463
ADI	508106020208160000	31/08/2020	14/03/2022	PREJUDICADO O RECURSO	561
ADI	568730420208160000	25/09/2020	16/08/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	326
ADI	568809320208160000	25/09/2020	23/08/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	333

ADI	568757120208160000	25/09/2020	12/01/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	475
ADI	568817820208160000	25/09/2020	21/02/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	515
ADI	568774120208160000	25/09/2020	10/08/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	685
ADI	572151520208160000	28/09/2020	21/06/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	267
ADI	622115620208160000	19/10/2020	21/06/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	246
ADI	633565020208160000	26/10/2020	10/05/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	197
ADI	633548020208160000	26/10/2020	09/08/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	288
ADI	658724320208160000	04/11/2020	12/04/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	159
ADI	677690920208160000	11/11/2020	26/07/2021	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	258
ADI	695749420208160000	20/11/2020	25/02/2021	PREJUDICADO O RECURSO	98
ADI	729664220208160000	07/12/2020	10/05/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	155
ADI	737233620208160000	09/12/2020	24/05/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	167
ADI	749280320208160000	15/12/2020	12/04/2021	PREJUDICADO O RECURSO	118
ADI	749384720208160000	15/12/2020	28/06/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	195
ADI	749229320208160000	15/12/2020	05/07/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	203
ADI	749514620208160000	15/12/2020	10/08/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	238
ADI	749133420208160000	15/12/2020	20/09/2021	PREJUDICADO O RECURSO	280
ADI	749566820208160000	15/12/2020	29/09/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	289
ADI	753212520208160000	15/12/2020	16/05/2022	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO OU CONCESSÃO EM PARTE	518
ADI	749619020208160000	15/12/2020	07/06/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	540
ADI	769019020208160000	28/12/2020	20/06/2022	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E NÃO-PROVIDO OU DENEGAÇÃO	540
ADI	768906120208160000	07/01/2021	19/07/2021	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	194
ADI	768931620208160000	07/01/2021	29/09/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	266
ADI	768853920208160000	07/01/2021	25/07/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	565

ADI	768966820208160000	08/01/2021	09/08/2021	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	214
ADI	155732820218160000	18/03/2021	14/12/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	272
ADI	192628020218160000	06/04/2021	18/05/2021	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	43
ADI	249346920218160000	28/04/2021	14/12/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	231
ADI	283513020218160000	13/05/2021	10/10/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	516
ADI	288917820218160000	14/05/2021	14/11/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	915
ADI	308387020218160000	24/05/2021	14/12/2021	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	205
ADI	312319220218160000	26/05/2021	05/07/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	41
ADI	311236320218160000	26/05/2021	16/08/2021	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	83
ADI	320572120218160000	28/05/2021	16/05/2022	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	354
ADI	349663620218160000	11/06/2021	14/02/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	249
ADI	433863020218160000	20/07/2021	24/10/2022	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	462
ADI	496558520218160000	16/08/2021	11/04/2022	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO OU CONCESSÃO EM PARTE	239
ADI	496133620218160000	16/08/2021	18/04/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	246
ADI	496332720218160000	16/08/2021	11/07/2022	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO OU CONCESSÃO	330
ADI	516053220218160000	24/08/2021	08/03/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	562
ADI	518382920218160000	25/08/2021	14/03/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	202
ADI	519907720218160000	25/08/2021	14/03/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	202
ADI	519811820218160000	25/08/2021	14/06/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	293
ADI	519656420218160000	25/08/2021	14/06/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	293
ADI	521847720218160000	25/08/2021	10/10/2022	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	412
ADI	519734120218160000	25/08/2021	29/11/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	462
ADI	519855520218160000	25/08/2021	04/04/2024	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	954

ADI	539584520218160000	02/09/2021	05/06/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	642
ADI	549925520218160000	09/09/2021	28/03/2022	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	201
ADI	561886020218160000	14/09/2021	25/04/2022	PREJUDICADO O RECURSO	224
ADI	560543320218160000	14/09/2021	17/11/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	430
ADI	589322820218160000	27/09/2021	07/02/2022	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	134
ADI	591920820218160000	28/09/2021	10/03/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	164
ADI	592042220218160000	28/09/2021	23/05/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	238
ADI	627984420218160000	15/10/2021	03/06/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	232
ADI	627940720218160000	15/10/2021	14/06/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	242
ADI	627898220218160000	15/10/2021	25/07/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	284
ADI	627967420218160000	15/10/2021	09/08/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	299
ADI	628070620218160000	15/10/2021	09/10/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	724
ADI	632401020218160000	19/10/2021	22/08/2022	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	308
ADI	635553820218160000	19/10/2021	16/10/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	728
ADI	652537920218160000	27/10/2021	21/03/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	146
ADI	684460520218160000	11/11/2021	09/08/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	272
ADI	689674720218160000	16/11/2021	19/04/2022	PREJUDICADO O RECURSO	155
ADI	689865320218160000	16/11/2021	25/07/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	252
ADI	689796120218160000	16/11/2021	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	483
ADI	693399320218160000	17/11/2021	19/10/2022	NEGADO SEGUIMENTO A RECURSO	337
ADI	732008720218160000	03/12/2021	05/09/2022	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	277
ADI	730856620218160000	03/12/2021	13/03/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	466
ADI	761194920218160000	15/12/2021	09/06/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	177
ADI	775632020218160000	30/12/2021	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	439
ADI	1612320228160000	11/01/2022	22/08/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	224

ADI	4115620228160000	11/01/2022	22/08/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	224
ADI	4124120228160000	11/01/2022	22/08/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	224
ADI	4080420228160000	11/01/2022	19/09/2022	PREJUDICADO O RECURSO	252
ADI	4107120228160000	11/01/2022	10/10/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	273
ADI	9363820228160000	18/01/2022	27/06/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	161
ADI	13962520228160000	20/01/2022	10/07/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	536
ADI	13867820228160000	20/01/2022	09/10/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	627
ADI	28070620228160000	27/01/2022	20/03/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	418
ADI	38325420228160000	01/02/2022	07/02/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	7
ADI	38853520228160000	01/02/2022	20/06/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	140
ADI	38784320228160000	01/02/2022	14/12/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	317
ADI	38828020228160000	01/02/2022	08/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	401
ADI	41296120228160000	02/02/2022	26/09/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	237
ADI	51930920228160000	08/02/2022	23/05/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	105
ADI	66775920228160000	11/02/2022	25/04/2023	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	439
ADI	75176920228160000	14/02/2022	11/07/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	148
ADI	83100820228160000	17/02/2022	24/02/2022	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	8
ADI	86089720228160000	17/02/2022	28/06/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	132
ADI	83655620228160000	17/02/2022	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	390
ADI	89804620228160000	18/02/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	432
ADI	93441820228160000	21/02/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	429
ADI	124022920228160000	08/03/2022	26/09/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	568
ADI	133913520228160000	11/03/2022	10/10/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	214
ADI	134598220228160000	11/03/2022	13/02/2023	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	340
ADI	138910420228160000	15/03/2022	17/11/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	248

ADI	148714820228160000	18/03/2022	29/08/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	165
ADI	149043820228160000	18/03/2022	17/11/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	245
ADI	149684820228160000	18/03/2022	07/12/2023	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO OU CONCESSÃO	630
ADI	163698220228160000	24/03/2022	31/03/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	8
ADI	179096820228160000	30/03/2022	04/07/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	97
ADI	179061620228160000	30/03/2022	18/11/2022	NEGADO SEGUIMENTO A RECURSO	234
ADI	179130820228160000	30/03/2022	13/02/2023	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	321
ADI	179027620228160000	30/03/2022	16/02/2023	PREJUDICADO O RECURSO	324
ADI	216112220228160000	19/04/2022	26/09/2023	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	526
ADI	222365620228160000	25/04/2022	09/08/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	107
ADI	229761420228160000	26/04/2022	26/09/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	154
ADI	228730720228160000	26/04/2022	29/11/2022	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	218
ADI	256237920228160000	09/05/2022	04/09/2022	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	118
ADI	256376320228160000	09/05/2022	13/02/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	281
ADI	260819620228160000	10/05/2022	19/09/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	133
ADI	276130820228160000	17/05/2022	17/11/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	185
ADI	277984620228160000	17/05/2022	29/11/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	197
ADI	288005120228160000	20/05/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	341
ADI	286836020228160000	20/05/2022	10/01/2024	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	601
ADI	301524420228160000	26/05/2022	04/07/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	405
ADI	313857620228160000	01/06/2022	26/09/2022	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	118
ADI	319885220228160000	03/06/2022	05/06/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	368

ADI	372550520228160000	28/06/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	302
ADI	377245120228160000	29/06/2022	20/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	265
ADI	381601020228160000	30/06/2022	13/02/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	229
ADI	396532220228160000	07/07/2022	17/11/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	134
ADI	428204720228160000	20/07/2022	14/06/2023	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO EM PARTE	330
ADI	430967820228160000	21/07/2022	05/08/2022	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	16
ADI	460206220228160000	02/08/2022	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	224
ADI	460344620228160000	03/08/2022	21/05/2023	PREJUDICADO O RECURSO	292
ADI	460405320228160000	03/08/2022	29/08/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	392
ADI	473327320228160000	08/08/2022	03/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	239
ADI	473300620228160000	08/08/2022	15/05/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	281
ADI	473197420228160000	08/08/2022	21/08/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	379
ADI	479943720228160000	10/08/2022	14/12/2022	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	127
ADI	480905220228160000	10/08/2022	13/02/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	188
ADI	494598120228160000	16/08/2022	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	210
ADI	494736520228160000	16/08/2022	14/06/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	303
ADI	529093220228160000	30/08/2022	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	196
ADI	578806020228160000	21/09/2022	13/02/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	146
ADI	586522320228160000	26/09/2022	12/04/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	565
ADI	592654320228160000	27/09/2022	13/03/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	168
ADI	592905620228160000	27/09/2022	29/06/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	276
ADI	593079220228160000	28/09/2022	09/05/2023	PREJUDICADO O RECURSO	224
ADI	598673420228160000	29/09/2022	26/09/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	363
ADI	15714420208160000	10/10/2022	24/10/2022	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	15
ADI	642210520228160000	19/10/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	189
ADI	642107320228160000	19/10/2022	17/07/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	272
ADI	642002920228160000	19/10/2022	07/12/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	415

ADI	665837720228160000	28/10/2022	26/09/2023	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	334
ADI	665906920228160000	28/10/2022	11/12/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	410
ADI	668609320228160000	03/11/2022	29/08/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	300
ADI	698384320228160000	11/11/2022	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	166
ADI	756073220228160000	09/12/2022	21/06/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	195
ADI	756081720228160000	09/12/2022	14/08/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	249
ADI	768978220228160000	14/12/2022	06/09/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	267
ADI	4528620238160000	10/01/2023	14/06/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	156
ADI	5004520238160000	11/01/2023	25/04/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	105
ADI	4960820238160000	11/01/2023	22/05/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	132
ADI	5021520238160000	11/01/2023	14/06/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	155
ADI	5065220238160000	11/01/2023	29/08/2023	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	231
ADI	6087420238160000	12/01/2023	17/10/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	279
ADI	15440220238160000	20/01/2023	26/06/2023	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	158
ADI	18446120238160000	23/01/2023	12/06/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	141
ADI	18169320238160000	23/01/2023	01/11/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	283
ADI	24794220238160000	26/01/2023	18/02/2024	CONHECIDO EM PARTE O RECURSO DE PARTE E PROVIDO OU CONCESSÃO	389
ADI	33090820238160000	30/01/2023	14/11/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	289
ADI	108838220238160000	28/02/2023	21/06/2023	NÃO CONHECIDO O RECURSO DE PARTE	113
ADI	108803020238160000	28/02/2023	24/10/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	239
ADI	108968120238160000	28/02/2023	26/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	393
ADI	185060320238160000	29/03/2023	22/11/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	239
ADI	190058420238160000	31/03/2023	08/08/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	131
ADI	189962520238160000	31/03/2023	24/10/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	208
ADI	213112620238160000	11/04/2023	06/11/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	210

ADI	239545420238160000	20/04/2023	04/09/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	138
ADI	239484720238160000	20/04/2023	18/02/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	305
ADI	239614620238160000	20/04/2023	26/03/2024	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	342
ADI	244854320238160000	25/04/2023	26/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	337
ADI	272577620238160000	05/05/2023	19/06/2023	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	46
ADI	276820620238160000	08/05/2023	27/11/2023	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	204
ADI	285837120238160000	10/05/2023	23/08/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	106
ADI	319154620238160000	19/05/2023	18/02/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	276
ADI	386413620238160000	16/06/2023	19/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	278
ADI	386518020238160000	16/06/2023	26/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	285
ADI	459986720238160000	17/07/2023	18/02/2024	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	217
ADI	493693920238160000	27/07/2023	26/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	244
ADI	493494820238160000	27/07/2023	12/04/2024	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	261
ADI	495504020238160000	28/07/2023	04/04/2024	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS	252
ADI	507655120238160000	02/08/2023	13/12/2023	EXTINTO O PROCESSO POR AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO	134
ADI	507707320238160000	02/08/2023	05/03/2024	JULGADA PROCEDENTE A AÇÃO	217
ADI	526301220238160000	09/08/2023	12/04/2024	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	248
ADI	527444820238160000	10/08/2023	26/03/2024	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E NÃO-PROVIDO	230
ADI	530103520238160000	10/08/2023	26/03/2024	CONHECIDO O RECURSO DE PARTE E PROVIDO	230
ADI	919523920238160000	06/10/2023	24/10/2023	PREJUDICADO O RECURSO	19
ADI	928453020238160000	10/10/2023	12/04/2024	JULGADA IMPROCEDENTE A AÇÃO	186
ADI	959051120238160000	19/10/2023	24/10/2023	INDEFERIDA A PETIÇÃO INICIAL	5
ADI	1016818920238160000	07/11/2023	12/04/2024	JULGADA PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO	158