



ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP/DF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU DA ESCOLA DE DIREITO DE
BRASÍLIA – EDB
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ARIEL UARIAN

**CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE
DOS ESTADOS-MEMBRO**

Brasília
2019

ARIEL UARIAN

**CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE
DOS ESTADOS-MEMBRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu da Escola de Direito de Brasília EDB/IDP
como requisito para obtenção do grau de Mestre em
Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Mendes

Brasília

2019

ARIEL UARIAN

**CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE
DOS ESTADOS-MEMBRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu da Escola de Direito de Brasília EDB/IDP
como requisito para obtenção do grau de Mestre em
Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Mendes

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gilmar Mendes (Orientador)
Doutor em Direito
Instituto Brasiliense de Direito Público IDP/DF

Prof (a). _____ (1º Examinador)

Prof (a). _____ (2º Examinador)

Dedico esse trabalho à minha amada Monique; meus pais, Elizabeth e Uarian; meus irmãos, Gabriel, Rafael e Dativai; minha afilhada, Madana; e meu sobrinho, Miguel. Com vocês, a vida continua sendo um sonho, cheio de som e fúria, mas com algum significado...

AGRADECIMENTOS

William Shakespeare, na peça Júlio Cesar, redigiu uma de suas frases mais famosas: “o mal que os homens fazem sobrevive a eles; o bem geralmente é sepultado com seus ossos”. Para além do significado teatral e filosófico, fica a lição de que sempre devemos agradecer o bem que as pessoas nos fazem.

Dito isso, a primeira salva de agradecimentos vai à família: minha amada esposa, Monique, meus pais, meus irmãos, meus sobrinhos, minhas avós, meus avós *in memoriam*, e minhas tias. Todos vocês foram e são muito importantes nessa caminhada e nessa experiência excêntrica que chamo de vida.

Aproveito o ensejo para prestar minhas homenagens aos meus amigos Thiago Peixoto e Thiago Camargo, que sempre incentivaram esta empreitada que foi o Mestrado.

Saliento, também, a atenção dos professores e da equipe do IDP, que sempre foram atenciosos e solícitos em todas as questões que envolveram o Mestrado.

Ao meu orientador, Prof. Gilmar Mendes, agradeço pelo tempo despendido comigo, pelos ensinamentos passados, seja durante as aulas do próprio mestrado ou nas reuniões de dúvidas sobre a orientação, e por aceitar me orientar.

Por fim, agradeço aos meus colegas e companheiros de mestrado: Samuel Fonte lés, Rodrigo Cyrineu, Kayo Cesar, José Guimarães Neto, Eduardo Mundim, Fernando Mosna, Ezikelly Barros, Cristiane Damasceno e tantos outros cujos nomes a memória me falha.

Muito obrigado!!!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	I
CAPÍTULO 1– CONCEITOS INTRODUTÓRIOS	1
1 Federalismo.....	1
1.1 Origem Histórica	1
1.2 Conceito.....	1
1.3 Classificações	2
2 Autonomia dos Estados-membro.....	4
2.1 Poder Constituinte Derivado	4
2.2 Repartição de competências dos Estados-membro no contexto da Constituição de 1988 5	
2.3 Doutrina acerca das limitações.....	17
3 Controle de Constitucionalidade Estadual.....	25
3.1 Conceito.....	25
3.2 Controle de Constitucionalidade Estadual e Normas de Repetição Obrigatória.....	26
3.3 A relação entre o controle de constitucionalidade federal e a autonomia dos estados- membro.....	28
3.4 A coexistência de controle de constitucionalidade estadual e federal nos EUA e na Alemanha.....	28
CAPÍTULO 2 - A AUTONOMIA DOS ESTADOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL AO LONGO DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	32
1 Constituição de 1891	32
1.1 Aspectos Gerais	32
1.2 Jurisdição Constitucional Federal	36

1.3	Jurisdição Constitucional Estadual.....	37
2	Constituição de 1934	38
2.1	Aspectos gerais.....	38
2.2	Jurisdição Constitucional Federal	39
2.3	Jurisdição Constitucional Estadual.....	40
3	Constituição de 1937	40
3.1	Aspectos Gerais	40
3.2	Jurisdição Constitucional Federal	42
3.3	Jurisdição Constitucional Estadual.....	42
4	Constituição de 1946	42
4.1	Aspectos Gerais	42
4.2	Jurisdição Constitucional Federal	42
4.3	Jurisdição Constitucional Estadual.....	46
5	Constituição de 1967 e Emenda Constitucional 01 de 1969	47
5.1	Aspectos gerais.....	47
5.2	Jurisdição Constitucional Federal	48
5.3	Jurisdição Constitucional Estadual.....	48
6	Constituição de 1988	51
CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DA ALÍNEA “A”, DO INCISO I, DO ARTIGO 102; DO ART. 103 E DO §2º DO ART. 125 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988.....		53
1	A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.....	53
2	Subcomissão Temática do Poder Judiciário e do Ministério Público.....	56
2.1	Anteprojeto do Relator (Fase A)	56
2.2	Emendas ao Anteprojeto do relator (fase B) e Anteprojeto da subcomissão (fase C).....	57

3 Comissão Temática de Organização dos poderes e Sistema de Governo	60
3.1 Emendas ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão (fase E) e Substitutivo do relator da comissão temática (fase F).....	60
3.2 Emendas ao substitutivo (fase G) e do Anteprojeto da comissão temática (fase H)61	
4 Comissão de Sistematização.....	62
4.1 Anteprojeto de Constituição (fase I), Emendas de Mérito da Comissão (fase J), Adequação da Comissão (fase K) e Anteprojeto de Constituição (fase L)	62
4.2 Emendas de Plenário e Populares (Fase M) e Substitutivo 1 do Relator (Fase N) .	63
4.3 Emendas ao Substitutivo 1 (fase O) e Substitutivo 2 do Relator (fase P)	65
5 Emenda Constitucional nº 03 de 1993.....	67
CAPÍTULO 4 – PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL.....	69
1 Diversidade de Modelos de Controle de Constitucionalidade nos Estados-membro..	69
2 A Extensão do Termo Representação de Inconstitucionalidade	71
2.1 Âmbito da Constituição Federal.....	71
2.2 Âmbito das Constituições dos Estados-Membro.....	73
3 Os Tribunais de Justiça e o Controle Concentrado de Constitucionalidade Estadual .	75
4 Atos que podem ser objeto do Controle Concentrado de Constitucionalidade estadual76	
5 Efeitos da Decisão.....	78
5.1 Aspectos gerais.....	78
5.2 Modulação dos efeitos temporais	78
6 Lei Estadual que regulamenta o Controle Concentrado dos Estados-membro e as Leis 9.868/99 e 9.882/99 como normas gerais	80
7 Recursos para o julgamento dos feitos no contexto do controle de constitucionalidade82	

7.1 Aspectos gerais.....	82
7.2 Repercussão Geral	84
CAPÍTULO 5 – A PROBLEMÁTICA DOS BILEGITIMADOS	85
1 Bilegitimados e o STF	85
2 Reclamação 383.....	87
2.1 Contextualização do caso	87
2.2 Acórdão	88
2.3 Teses apresentadas durante o julgamento.....	89
2.4 Resultado da decisão	90
3 Reclamação 425.....	92
3.1 Contextualização do caso	92
3.2 Acórdão	92
3.3 Tese apresentada no julgamento.....	93
3.4 Resultado da decisão	96
4 Exercício simultâneo das Jurisdições Constitucionais Estadual e Federal.....	98
5 A Necessidade de uma mudança de Interpretação	98
5.1 Tese do exercício prévio da jurisdição constitucional estadual à federal pelos bilegitimados	99
5.2 Críticas.....	101
6 A Eventualidade de uma Emenda Constitucional	102
CONCLUSÃO.....	104
BIBLIOGRAFIA.....	109
ANEXO I –DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	118

ANEXO II –DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS PRÉ-
CONSTITUIÇÃO DE 1988 132

ANEXO III – MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO..... 135

INTRODUÇÃO

Cass Sunstein (2008, p. 1) defende que a Constituição norte-americana tem 4 (quatro) pedras angulares sistêmicas: freios e contrapesos, federalismo, direitos individuais e controle de constitucionalidade. Segundo o autor, essas pedras angulares visavam combater e criar um regime que contrabalanceasse 3 (três) perigos correlatos e do período anterior à independência dos Estados Unidos: legado da monarquia; a representação com interesses próprios por meio dos funcionários do governo; e o poder da facção ou “tirania da maioria”.

Essa consideração destaca que Constituição é uma construção política humana, um arranjo institucional influenciado por aspectos históricos pretéritos e por aspirações de um futuro melhor, o qual demanda sempre uma releitura ou ajustes para explorar os contrastes e oportunidades existentes em seu texto e sua aplicação. Desse modo, há uma obrigação constante para analisar os institutos constitucionais e observar a vivência prática de modo a delinear movimentos corretivos.

No caso brasileiro, é difícil traçar e definir essas pedras angulares sistêmicas. Todavia, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a jurisdição constitucional e a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na vida institucional brasileira vêm ganhando relevância e atenção pública.

Nesse quadro, chama atenção a quantidade de atos estaduais questionados no STF por parte de Governadores. Para se ter uma ideia, pesquisa de Costa e Zaiden (2014) constatou que cerca de 65% (sessenta e cinco por cento) dos atos normativos impugnados no STF via Controle Concentrado são de matiz estadual ou municipal. De fato, com a pesquisa verificou-se que os conflitos políticos intraestaduais são responsáveis pela grande maioria dos processos e decisões do STF.

A pesquisa apurou, ainda, que, em 2014, havia 4.727 (quatro mil, setecentos e vinte e sete) atos normativos questionados via controle concentrado de constitucionalidade. Desses, 2.676 (dois mil, seiscentos e setenta e seis) eram Legislação Estadual, 215 (duzentos e quinze) atos do Judiciário e Ministério Público Estadual, 148 (cento e quarenta e oito) Atos Normativos do Executivo Estadual e 50 (cinquenta) atos municipais, o que totaliza 3.089 (três mil e oitenta e nove) passíveis de análise por parte da Jurisdição Constitucional Estadual.

Em mesmo sentido, matéria de autoria do jornalista Pereira (2017), para o site Consultor Jurídico, informa que, em 2016, o STF julgou 62 (sessenta e duas) Ações Diretas de Inconstitucionalidade, dessas, 45 (quarenta e cinco) tinham como objetivo o questionamento de leis estaduais, um percentual de cerca de 72% (setenta e dois por cento).

Isso gera uma atrofia do Controle de Constitucionalidade Estadual, na sua modalidade concentrada, e das cortes constitucionais estaduais, bem como uma hipertrofia paralisante no STF, um verdadeiro entrincheiramento do controle de constitucionalidade estadual pela jurisdição constitucional federal.

Dito isso, o §2º, do art. 125 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)¹ conferiu às cortes estaduais o poder de analisar a constitucionalidade de atos normativos estaduais e municipais tendo como parâmetro as próprias Constituições Estaduais por meio do controle concentrado de constitucionalidade.

O referido comando constitucional dá autonomia aos Estados-membro e sustenta a existência de um Controle de Constitucionalidade Estadual, que seria exercido pelos Tribunais de Justiça dos Estados-membro, via controle concentrado, tendo como norma de parâmetro as Constituições Estaduais e alvo os atos normativos estaduais e municipais.

Ao mesmo tempo, a alínea “a”, do inciso I, do art. 102, da Constituição Federal de 1988² confere ao Supremo Tribunal Federal (STF) a competência de julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual em cotejo com a própria Constituição.

Ao julgar a Reclamação 425, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, o Pleno do STF entendeu que na hipótese de existirem 2 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) de âmbitos federativos diferentes, uma na esfera federal e outra na estadual, cujo parâmetro de controle seja norma de repetição obrigatória, a ADI estadual deve ser sobrestada até que a ADI federal seja julgada pelo Supremo³.

Dito isso, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: Em se tratando da análise de inconstitucionalidade de atos normativos estaduais por parte de Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Assembleias Legislativas estaduais e distrital, em que medida a Constituição Federal possibilita a exigência do exaurimento da jurisdição constitucional estadual previamente à jurisdição constitucional federal?

Para resolver essa questão, será analisado o Controle de Constitucionalidade Estadual a partir das seguintes perspectivas:

¹Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...] §2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Federal, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

²Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar originariamente: a) 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;

³ Rcl 425 AgR, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ 22-10-1993.

- a) autonomia dos Estados-membro em relação à União conferida pelas normas constitucionais;
- b) histórico institucional brasileiro sobre o tema, a partir da Constituição de 1891;
- c) a concepção do inciso I, do art. 102; § 2º, do art. 125, ambos da Constituição Federal pela Assembleia Nacional Constituinte;
- d) análise crítica de decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema e suas consequências.

No Capítulo 1, serão tratadas noções introdutórias relacionadas ao tema, mais especificamente, os conceitos de federalismo, autonomia dos Estados, controle de constitucionalidade estadual e federal.

Quanto ao Capítulo 2, será analisada a maneira como as diversas constituições federais brasileiras abordaram a autonomia dos Estados e os reflexos delas na Jurisdição Constitucional Estadual.

Já o Capítulo 3, terá como objetivo navegar o caminho da Assembleia Nacional Constituinte e da construção da redação original dos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: a) inciso I, do art. 102; e b) § 2º, do art. 125.

Aqui, se faz necessário esclarecer que não se tem qualquer pretensão originalista nessa análise, ou seja, de buscar um sentido original nos dispositivos constitucionais a partir do que foi discutido pelos constituintes, mas sim dar uma deferência ao trabalho efetuado pelo legislador, no caso do constituinte originário. O intuito é entender em que termos se deu a discussão que se sucedeu sobre o tema na Assembleia Nacional Constituinte.

No Capítulo 4, será feita uma análise do procedimento do controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membro.

Por fim, o Capítulo 5 abordará os julgamentos proferidos pelo STF nas Reclamações 383 e 425 e suas consequências no ordenamento jurídico nacional, bem como será feita uma análise crítica delas.

Na Conclusão, tentar-se-á responder a pergunta acima formulada e, caso seja necessário, sugerir mecanismos para mudar a situação.

CAPÍTULO 1– CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

1 FEDERALISMO

1.1 Origem Histórica

Primeiramente, alerta-se que o federalismo é um conceito disputado tanto pela Ciência Política, quanto pela Ciência do Direito. Isso se dá devido às suas implicações que são, ao mesmo tempo, políticas e jurídicas. Por se abordar mais a questão sob a perspectiva da Ciência do Direito, o foco será mais relacionado ao aspecto jurídico do termo e de suas implicações.

Dito isso, por mais que alguns autores esforcem-se em traçar ideais federalistas na filosofia clássica, o Federalismo nasce como manifestação do Direito Constitucional a partir da Constituição dos Estados Unidos de 1787, da noção de que era necessária a união de entidades estatais (as 13 colônias) com autonomia própria. (CAVALCANTI, 1983, p. 27; BARACHO, 1982, p. 11)

Isso se dá de tal forma que o federalismo é considerado, talvez de uma forma exagerada, como a colaboração mais importante que os Estados Unidos forneceram à teoria do Estado. (LOEWENSTEIN, 1983, p. 354)

1.2 Conceito

O federalismo pode ser conceituado como técnica e forma de repartição de competências do poder estatal entre dois ou mais entes, cujo objetivo é distribuir tarefas políticas e administrativas. (BARACHO, 1982, p. 54)

Essa divisão do poder pode se dar de 2 (dois) modos:

a) horizontal, no qual a constituição federal estabelece que cada ente federativo atua de forma isolada em um campo específico; ou

b) vertical, onde a distribuição do poder se dá de forma conjunta e complementar entre os entes. (LOPES FILHO, 2012, p. 75)

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) adota um sistema que invoca, ao mesmo tempo, uma repartição horizontal e vertical de competências. (SILVA, 1995, p. 455; MENDES, GONET BRANCO, 2014, p. 825).

Esse sistema de repartição de competências estabelece relações de autoridade entre Estados-membro e a União, que garantem autonomia legislativa aos entes federados bem como as limitações a ela. (BARACHO, 1982, p. 56)

Assim, o federalismo assenta em uma estrutura de sobreposição de poder que faz com que cada cidadão esteja subordinado a duas Constituições, a federal e a dos Estados-membro. (MIRANDA, 2015, p. 156)

Cumprido ressaltar que, na repartição vertical não há hierarquia entre os entes federados, mas sim uma atribuição de competências diferentes entre os diversos níveis de governo. Assim, caberia à União aquelas atribuições mais gerais atinentes a população de todo o território de uma nação. Por outro lado, aos Estados-membro, caberia as atribuições mais específicas. (LOPES FILHO, 2012, p. 19; MENDES, GONET BRANCO, 2014, p. 831)

O federalismo busca por uma melhor administração do território e da divisão do poder, baseando-se na ideia de que o exercício do poder pode ser mais eficiente se realizado em nível mais local, mais próximo ao cidadão. (GIANTURCO, 2017, p. 429)

Aqui, cabe esclarecer um ponto relacionado à nomenclatura. A tradição dos países americanos denomina o Estado Federal de União, ao passo que os Estados membro da federação são chamados de Estados-membro ou só Estados. (AZAMBUJA, 2008, p. 169)

Para fins de estruturação deste trabalho, usa-se preferencialmente a expressão Estados-membro. Essa nomenclatura sobressalta um aspecto do federalismo que é a convivência de ordens jurídicas de forma harmônica e cooperativa de diferentes poderes estatais, os entes federados⁴.

1.3 Classificações

Tal qual ocorre com qualquer conceito, a doutrina estabelece relações entre o federalismo e seus diversos aspectos de modo a criar categorizações e ordenação, quais sejam:

a) Quanto à origem histórica:

- a.1) por agregação – seria o processo de geração de um Estado Federal cuja origem seria a união de diversos Estados soberanos, exemplos de Estados Federais que surgiram por esse meio seriam Estados Unidos, Suíça e Alemanha;

⁴A CF 1988 estabelece como entes federados a União, os Estados-membro e os Municípios. Desse modo, acrescenta-se como poder estatal os Municípios.

- a.2) por desagregação – seria o processo de descentralização ou divisão ocorrida em Estados Unitários que, ao invés de gerar diversos Estados soberanos, geraria um Estado Federal com diversos Estados-membro, o exemplo nesse caso é o próprio Brasil.
- b) Quanto à distribuição de competências entre os níveis:
- b.1) Dual – tipo rígido de repartição de poderes legados à União e os destinados aos Estados-membro, comum no século XIX;
- b.2) Cooperativo – surgido no século XX, no qual se dividem as competências visando à atuação conjunta e cooperativa dos entes federados.
- c) Quanto ao Equilíbrio das Unidades:
- c.1) Simétrico – há um tratamento igualitário entre todos os entes federados;
- c.2) Assimétrico – há um tratamento diferente em relação às unidades federativas, o Brasil é um exemplo, visto que trata de forma diferente os entes federados. (ZIMMERMANN, 1999)

O federalismo brasileiro constante da Constituição Federal de 1988 seria classificado como: por desagregação, já que se deu em razão da divisão de um Estado Unitário prévio; cooperativo, pois divide uma atuação conjunta e cooperativa entre os entes federados; e assimétrico, visto que trata de forma desigual os entes federados. Cumpre destacar que estas 2 (duas) últimas classificações são atinentes ao modelo adotado na Constituição Federal de 1988, não podendo ser aplicável a toda a história constitucional brasileira.

Além das classificações apresentadas, consta como elemento de classificação e análise do federalismo a finalidade da implantação do próprio Estado federal, que pode afetar a autonomia e restrição de poder dos Estados-membro. Ele expõe que teríamos dois tipos de propósitos para implantação do Estado federal:

- a) unir os Estados-membro⁵ em um Estado-Federal – o autor cita como exemplo os Estados Unidos, cujo objetivo seria manter os Estados soberanos únicos dentro de um pacto federativo, para tanto combinou suas soberanias em um Estado Federal;
- b) manter o Estado Federal⁶ unido, o autor cita como exemplo a Índia, cujo objetivo seria manter uma nação diversa unida em um único Estado Federal, advindo de um período de ocupação e protetorado da Inglaterra. (STEPAN, 1999)

⁵ No original, o autor usa a expressão *come together*.

⁶ No original, o autor usa a expressão *hold together*.

Partindo dessa premissa, pode-se dizer que, no Brasil, ocorreu um fenômeno de descentralização a partir das ruínas de um Estado Unitário Imperial, que resultou a implementação de um Estado Federal por meio da proclamação da república. O objetivo da implementação do federalismo no Brasil seria, assim, manter os Estados-membro unidos em um Estado Federal com a dimensão geográfica preexistente.

Isso posto, parte-se para entender a extensão da autonomia dos Estados-membro no caso brasileiro.

2 AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBRO

2.1 Poder Constituinte Derivado

2.1.1 Conceito

O Poder Constituinte Originário é aquele que faz a Constituição, por isso, não teria amarras e seria essencialmente político, mas, com implicações jurídicas. Por outro lado, o Poder Constituinte Derivado seria, como o próprio nome diz, um descendente da própria Constituição, conseqüentemente, tem limitações tácitas e expressas, sendo eminentemente jurídico. (BONAVIDES, 2013, p. 148)

Partindo dessa premissa, o Poder Constituinte Derivado pode ser caracterizado como a capacidade dos Estados-membro se organizarem a partir de Constituições próprias, ou seja, de criar um ordenamento jurídico próprio. Entretanto, conforme vimos, esse poder não é pleno e demanda restrições constituídas na Constituição Federal. (HORTA, 1964, p. 16; FERREIRA FILHO, 1974, p. 180)

Percebe-se que, no plano normativo, há hierarquia normativa entre a Constituição Federal e a Constituição dos Estados-membro. Diferentemente se dá no plano federativo, onde não há hierarquia entre os entes federados, mas tão somente uma repartição de competências.

2.1.2 Expressão da autonomia

O Poder Constituinte Derivado manifesta-se essencialmente na capacidade que os Estados-membro têm de constituir seus próprios ordenamentos jurídicos, o que lhes confere a

capacidade de auto-organização e o autogoverno, as quais são características essenciais para a existência de um regime federativo. (AZAMBUJA, 2008, p. 175)

Note-se que a capacidade dos Estados-membro de constituir seus próprios ordenamentos jurídicos traz consigo uma série de poderes implícitos, dentre os quais se encontra o poder para estabelecer mecanismos de defesa da sua própria constituição, ou seja, constituir controle de constitucionalidade estadual.

É conveniente lembrar que eles possibilitam que se acomode com excelência a diversidade e o pluralismo, sem que se perca o sentido de unidade nacional. (BERNARDES, 2010, p. 47)

2.2 Repartição de competências dos Estados-membro no contexto da Constituição de 1988

Competência em *lato sensu* é a prerrogativa de legislar, administrar e julgar, já em *stricto sensu* é a possibilidade executar serviços, editar atos administrativos e políticos. (CRETELLA JÚNIOR, 1990, p. 1285)

Em que pese deterem autonomia, os Estados-membro não têm liberdade irrestrita, pois sua autonomia e, por consequência, seu ordenamento jurídico próprio estariam delimitados e limitados pela Constituição Federal. Isso se reflete na condição de que os Estados-membro detêm autonomia, mas não soberania, que seria atributo apenas da União Federal. (SILVA, 1995, p. 562)

Entretanto, se os Estados-membro não têm poder de decisão política em qualquer campo e se limitam a cumprir as diretrizes do governo central por meio de um tecido institucional de forma federal, não é federal, mas um estado unitário. (NEUMANN apud BARACHO, 1982, p. 53)

As técnicas mais conhecidas de distribuição de competências constitucionais são:

- a) atribuição de poderes enumerados à União, sendo remanescentes dos Estados, é adotada pelos Estados Unidos e pela Suíça;
- b) atribuição dos poderes enumerados aos Estados-membro e dos remanescentes à União, adotada no Canadá;
- c) atribuição de poderes enumerados para as duas esferas de governo, adotada na Índia. (CLÈVE, 2014, p. 280)

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) adota a técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados-membro e poderes definidos para os Municípios. (SILVA, 1995, p. 455; IVO, 1997, p. 88)

Além disso, a CF 1988 estabelece competências materiais⁷ e legislativas. As primeiras buscam regular a capacidade de o ente político gerir, organizar, manter e executar negócios, encargos e objetivos próprios. As segundas dizem respeito à capacidade de o ente federado estabelecer normas com base nos limites indicados pela Constituição Federal. (BULOS, 2019, p. 995-996; SILVA, 1995, p. 455)

Para entender melhor quais são as limitações do Poder Constituinte Derivado dos Estados-membro é necessário compreender quais são as competências estabelecidas na CF 1988 e as suas limitações. O que será analisado a seguir.

2.2.1 Competência material

2.2.1.1 Geral da união

A CF 1988 atribui competência geral administrativa da União em diversos pontos, mas especialmente no art. 21. Conforme pode se perceber da leitura do próprio dispositivo, a competência geral da União é muito ampla e abrange diversos temas do exercício do poder soberano.

Tomando em conta o exposto nesse dispositivo, pode-se classificar a competência geral da União em:

- a) Poderes soberanos – incisos I a VII⁸;
- b) Poderes de defesa do Estado e da Estrutura Federal – inciso V⁹;
- c) Poderes de Administração e Fiscalização Econômico-Financeira – inciso VIII¹⁰;

⁷ Cumpre ressaltar que a nomenclatura *competências materiais* não é unânime na doutrina. Celso Bastos as chama de competências legislativas. Diferentemente de Anna Cândida da Cunha Ferraz, que usa o termo de competências de execução. Por fim, seguiremos a decisão de Fernanda Menezes de Almeida que se vale da denominação usada por José Afonso da Silva. (ALMEIDA, 2013, p. 67)

⁸ I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; (...); VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda.

⁹ V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal

¹⁰ VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

- d) Poderes de Planejamento e Desenvolvimento – incisos IX, XVIII, XIX e XX¹¹;
- e) Poderes de comunicação, telecomunicação e transporte – incisos X, XI, XII, XXI¹²;
- f) Poderes de política e segurança federais – incisos XIV e XXII¹³;
- g) Poderes de organização – XIII, XV e XXIV¹⁴;
- h) Poderes de explorar serviços nucleares e monopolizar minérios nucleares e seus derivados – XXIII¹⁵;
- i) Poder de anistiar – inciso XVII¹⁶;
- j) Poder de regular – inciso XXV¹⁷. (HORTA, 1995, p. 408)

Lembramos que a competência geral da União não se encerra no art. 21, conforme se nota do art. 177¹⁸, entre outros dispositivos da CF 1988. (ALMEIDA, 2013, p. 74)

¹¹ IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

¹² X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; [...] XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; [...] XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

¹³ XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; [...] XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

¹⁴ XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; [...] XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

¹⁵ XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

¹⁶ XVII - conceder anistia;

¹⁷ XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa

¹⁸ Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o

2.2.1.2 Comum da União, Estados-membro, Distrito Federal e dos Municípios

O art. 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece as matérias em que a União, os Estados-membro, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar de forma combinada. Trata-se de uma lista de obrigações e deveres indeclináveis do Poder Público. De fato, constituem objetivos comum que devem ser atendidos pelos diversos entes federados. (BASTOS, 1990, p. 262; BULOS, 2019, p. 995)

Assim, o art. 23 da CF 1988 estabelece como competências comuns da União, Estados-membro, Distrito Federal e Municípios:

- a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- b) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- c) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- d) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- e) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- f) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- g) preservar as florestas, a fauna e a flora;
- h) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- i) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- j) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- k) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal.

Nota-se que as competências comuns são tarefas ou compromissos que todos os entes federados estão incumbidos, cujos objetivos estão ligados à defesa de valores caros ao constituinte. (ALMEIDA, 2013, p. 59)

Nos termos do parágrafo único do art. 23¹⁹ da CF 1988 permite ao legislador federal, ou seja, a União, o poder de exarar leis complementares para disciplinar a cooperação entre os entes federados.

2.2.1.3 Dos Municípios

Diferentemente dos outros entes federados, o art. 30 da CF 1988 engloba as competências legislativas e materiais dos Municípios. As competências materiais dos Municípios seriam:

- a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo;
- b) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- c) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual. (LOPES FILHO, 2012, p. 107)

2.2.1.4 Estadual

O §2º do art. 25²⁰ da CF 1988 confere aos Estados-membro, a competência material de explorar os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

¹⁹ Art. 23. [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

²⁰ Art. 25. [...] § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

2.2.2 Competência legislativa

2.2.2.1 Privativa da união

Não bastassem as competências gerais, que já são amplas, a União possui competências legislativas privativas, que também são igualmente dilatadas, as quais estão listadas no art. 22 da CF 1988.

Dito isso, as competências exclusivas da União listadas no art. 22 da CF 1988 são listadas em:

- a) Direito Material e Processual;
- b) Desapropriações e Requisições;
- c) Águas e outros recursos;
- d) Política Econômica e Social;
- e) Comunicações e Transportes;
- f) Jazidas, Recursos Minerais e Metalurgia;
- g) Nacionalidade e Cidadania;
- h) Indígenas;
- i) Organização de Sistemas;
- j) Organização do Distrito Federal e dos Territórios;
- k) Normas Gerais;
- l) Policiais Federais;
- m) Diretrizes e Bases;
- n) Registro;
- o) Atividades Nucleares;
- p) Defesa e Mobilização.

Aqui, é preciso ressaltar que o art. 22 da CF 1988 não esgota todas as possibilidades de competência privativa da União, as quais são possíveis de encontrar em diversos pontos do texto constitucional. Há outras competências legislativas privativas da União nos seguintes dispositivos:

- a) Atribuições do Congresso Nacional – art. 48²¹ e art. 49²²;

²¹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas; IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; V -

- b) Direitos Fundamentais – art. 5º, incisos VIII, XII, LXXVII, XXVI²³;
- c) Direito de Greve – art. 9º, §1º²⁴;
- d) Código Tributário Nacional – art. 146²⁵;

limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União; VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas; VII - transferência temporária da sede do Governo Federal; VIII - concessão de anistia; IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*; XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; XII - telecomunicações e radiodifusão; XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

²² Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

²³ Art. 5º [...]. VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva; [...] XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; [...] XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento; [...] LXXVII - são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

²⁴ Art. 9º. É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. § 1º A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

²⁵ Art. 146. Cabe à lei complementar: I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. Parágrafo único.

- e) Instituição de Contribuições Sociais de Intervenção no Domínio Econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas – art. 149²⁶;
- f) Finanças Públicas – art. 163²⁷;
- g) Definição dos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo que possibilitam a exploração direta da atividade econômica pelo Estado – art. 173²⁸;
- h) Estipular as diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado - art. 174, §1^{o29};
- i) Estabelecer diretrizes gerais para política de desenvolvimento municipal – art. 182³⁰;

A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: I - será opcional para o contribuinte; II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

²⁶ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. § 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo: I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; III - poderão ter alíquotas: a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. § 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. § 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

²⁷ Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

²⁸ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

²⁹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

³⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

- j) Definição de pequena e média propriedade rural – art. 185, I³¹;
- k) Critérios para aquisição ou arrendamento de propriedade rural por estrangeiro – art. 190³²;
- l) Organização da seguridade social – art. 194, parágrafo único³³
- m) Prever competências do Sistema Único de Saúde (SUS) – art. 200³⁴;
- n) Instituir o Conselho de Comunicação Social – art. 224³⁵. (ALMEIDA, 2013, p. 83 a 85)

Cumprir lembrar que para parte da doutrina, aqui representada por José Afonso da Silva, o art. 49 da CF 88, ao estabelecer competências exclusivas do Congresso Nacional, cria uma espécie de diferente daquela prevista no artigo 22. A diferença entre as duas espécies se dá pelo critério da possibilidade de delegação da competência legislativa. Segundo essa corrente, a competência exclusiva da União seria indelegável, enquanto a competência privativa seria passível de delegação. Isso se daria porque o parágrafo único do art. 22³⁶ possibilita que Lei Complementar autorize os Estados-membro a legislar sobre questões específicas de matérias cuja competência legislativa seria exclusiva da União. (SILVA, 1995, p. 456)

³¹Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

³² Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

³³Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

³⁴ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde; IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

³⁵ Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

³⁶ Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Outra corrente da doutrina, a esse propósito citamos Fernanda Dias Menezes de Almeida, entende que não há distinção entre os termos, já que ambos conteriam a mesma ideia, sendo por tanto sinônimos. De fato, a diferença entre os termos proposta não guarda relação com o texto constitucional, uma vez que os arts. 51³⁷ e 52³⁸ da CF 1988 fazem uso do termo *competências privativas*, mas se trata de competências que não podem ser delegadas. (ALMEIDA, 2013, p. 63)

Note-se, ainda que a faculdade de delegação atribuída ao legislador federal é atinente a questões específicas, não podendo transferir ao legislador estadual a integralidade da matéria. (MENDES; GONET BRANCO, 2014, p. 826; HORTA, 1995, p. 415-416)

Ademais, as competências legislativas privativas ou exclusivas da União resultam em vedações aos Estados-membro. (CLÈVE, 2014, p. 287)

³⁷ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; III - elaborar seu regimento interno; IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

³⁸ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno; XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

2.2.2.2 Concorrente da União, dos Estados-Membro e do Distrito Federal

O art. 24 da CF 1988 estabelece a competência concorrente da União e dos Estados-membro, ou seja, possibilita a ambos entes federados legislar sobre os seguintes assuntos:

- a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- b) orçamento;
- c) juntas comerciais;
- d) custas dos serviços forenses;
- e) produção e consumo;
- f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- g) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- h) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- i) educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- j) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- k) procedimentos em matéria processual;
- l) previdência social, proteção e defesa da saúde;
- m) assistência jurídica e Defensoria pública;
- n) proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- o) proteção à infância e à juventude;
- p) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

A competência concorrente exige regras para ordenar sua efetividade. A CF 1988 estabeleceu 4 (quatro) regras:

- a) a competência da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais (§1º, art. 24³⁹), as não podem pretender serem totalizante;
- b) a competência de normas gerais da União não despreza a competência suplementar conferida aos Estados-membro (§2º do art. 24⁴⁰);

³⁹ Art. 24. [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

⁴⁰ Art. 24. [...] § 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

c) inexistindo lei federal sobre a matéria de competência concorrente, os Estados-membro podem exercer a legislação suplementar (§3º, do art. 24⁴¹);

d) havendo lei federal superveniente, a lei estadual sancionada sob o pálio do poder de legislar supletivamente só será suspensa ou invalidade no que lhe for contrária (§4º do art. 24⁴²). (HORTA, 1995, p. 419; SILVA 1995, p. 457)

2.2.2.3 Local dos Municípios

Conforme já mencionado, diferentemente dos outros entes federados, o art. 30 da CF 1988 engloba as competências legislativas e materiais dos Municípios. O rol da competência legislativa dos Municípios traz os seguintes temas:

- a) assuntos de interesse local;
- b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- c) instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- d) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

Em que pese a listagem feita pelo art. 30 da CF 1988, parte da competência legislativa reservada dos Municípios está implícita na análise do conceito de interesse local. (ALMEIDA, 2013, p. 98)

Interesse local é tema em que há interesse direto, predominante e imediato do Município e indireto e mediato dos Estados-membro e da União. (CASTRO, 1999, p. 49)

2.2.2.4 Residual dos Estados-Membro

Os parágrafos do art. 25 da CF 1988 estabelecem as regras e competências legislativas dos Estados-membro, além daquelas concorrentes com a União.

O §1º do art. 25⁴³ instituiu a competência residual dos Estados-membro, ou seja, as competências que não foram vedadas tampouco estiverem no rol daquelas destinadas à União

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.

⁴¹ Art. 24. [...] § 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.

⁴² Art. 24. [...] § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

e aos Municípios podem ser alvo de legislação dos Estados-membro. É, portanto, uma técnica de exclusão. (LOPES FILHO, 2012, p. 112; HORTA, 1995, p. 421)

A competência residual dos Estados-membro perde algum sentido diante do extenso rol de competências legislativas da União, bem como as atribuídas aos Municípios, o que torna quase impossível aos Estados-membro legislarem de modo primordial sobre qualquer tema. (BASTOS, 1990, p. 271)

Por fim, o §3º do art. 25⁴⁴ da CF 1988 estabelece que os Estados-membro tem a competência legislativa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas.

2.3 Doutrina acerca das limitações

As competências designadas pelo texto constitucional não são as únicas formas de limitação da criatividade do legislador constituinte decorrente. De fato, o constituinte federal, em muitos aspectos, direcionou a atividade do legislador constituinte decorrente nas matérias reservadas à sua competência.

A doutrina brasileira empenhou-se muito em delimitar e analisar esse aspecto das limitações a Poder Constituinte Decorrente. A seguir, pode-se observar o posicionamento de alguns dos autores nacionais sobre o tema.

2.3.1 Raul Machado Horta

Raul Machado Horta sustenta que a Constituição Federal possui normas que dão uniformidade aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membro. A essas normas, o autor dá o nome de normas centrais. (HORTA, 1995, p. 73 e ss)

As normas centrais seriam constituídas de:

⁴³ Art. 25. [...] § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

⁴⁴ Art. 25. [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

a) princípios constitucionais – são aqueles cuja violação pelos Estados-membro enseja a intervenção federal. Na CF 1988, esses princípios estariam arrolados no inciso VII do art. 34⁴⁵;

b) princípios estabelecidos – são todos os princípios constantes no texto constitucional, sejam eles explícitos ou implícitos. Na CF 1988, estariam consubstanciados no caput do art. 25⁴⁶;

c) regras de preordenação dos Estados-membro – são as regras que estabelecem ou vinculam a forma, estrutura e objetivos de órgãos ou poderes do Estado-membro, estão espalhadas em diversos pontos do texto constitucional.

Isso posto, Raul Machado Horta estabelece o conceito de normas de reprodução e normas de imitação. Na visão do autor, as normas de reprodução advêm da compulsoriedade Constituição Federal em relação ao ordenamento jurídico como um todo. Assim, as normas de reprodução são aquelas que levam para a Constituição do Estado-membro as normas centrais da Constituição Federal, especialmente as normas de preordenação. (HORTA, 1995, p. 77; HORTA, 1964, p. 192)

Além disso, as normas de reprodução expressam a expansão do modelo federal, que atraiu para a esfera de atuação matérias que mormente são do constituinte derivado estadual. Note-se que esse fenômeno não é exclusividade do Brasil e reduz a possibilidade de atuação dos Estados-membro. (HORTA, 2010, p. 45; HORTA, 1995, p. 78)

As normas de imitação, por sua vez, são aquelas que refletem a adesão voluntária dos Estados-membro a determinada disposição constitucional federal, o que ocorre por influência da sugestão exercida pelo modelo federal. (HORTA, 1964, p. 193; HORTA, 1995, p. 78)

As normas de repetição obrigatória estabelecem de forma indireta uma área de autonomia, ainda que mínima, em que os Estados-membro podem inovar, que não pode ser alvo de atuação da União.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A classificação de Raul Machado Horta é uma das principais referências do STF sobre o tema, especialmente a propósito dos julgamentos das Reclamações 383 e 425. (FERRARI, 2003, p. 133)

2.3.2 José Afonso da Silva

José Afonso da Silva sustenta que a autonomia do constituinte derivado teria como limites implícitos os princípios constitucionais sensíveis e os princípios constitucionais estabelecidos⁴⁷. (SILVA, 1995, p. 564-565)

Para o autor, os princípios constitucionais sensíveis seriam aqueles que, em caso de ofensa pelo Estado-membro, podem ensejar intervenção federal. Em essência, eles seriam aqueles contidos no inciso VII do art. 34, mas não se trata de um rol taxativo. A título exemplificativo, José Afonso da Silva cita o princípio da prestação de contas, contido nos arts. 70 a 75 da CF 1988. (SILVA, 1995, p. 565)

Já os princípios constitucionais estabelecidos, apesar do nome, são tanto princípios quanto regras constitucionais que previamente determinam a organização dos Estados-membro, as normas constitucionais de caráter proibitivo e os princípios de organização política, social e econômica. Dos princípios estabelecidos, decorreriam limitações expressas, implícitas e decorrentes do sistema constitucional, as quais podem ter caráter vedatório, que proíbe a atuação dos Estados-membro, ou mandatório, que indica a forma como o Estado-membro deve atuar. (SILVA, 1995, p. 565)

Nesse sentido, o autor cita como limitações expressas vedatórias as normas relacionadas às possibilidades de intervenção dos Estados-membro nos municípios. Já as limitações expressas mandatórias seriam as normas relacionadas:

- a) aos princípios de organização dos Municípios;
- b) aos servidores militares;
- c) à criação obrigatória de juizados especiais;
- d) à organização do Poder Judiciário do Estado-membro;

⁴⁷ Inicialmente, José Afonso também colocava no rol das espécies que possibilitam a limitação do poder constituinte derivado os princípios federais extensíveis. Esse conceito é oriundo da ordem constitucional anterior constituída na Emenda Constitucional 01/1969. Segundo o autor, a CF 1988 teria quase eliminado esse conceito, logo, essa inclusão não faz sentido sob na ordem constitucional vigente. Contudo, o próprio autor elenca alguns casos em de normas que podem se enquadrar no conceito em questão. Desse modo, o conceito ainda estaria presente na CF 1988, mesmo que de forma diminuta. Em que pese esse fato, não colocaremos no rol da classificação elencada pelo autor, pois esta foi uma escolha que ele mesmo fez. (SILVA, 1995, p.564 e ss)

- e) à inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais;
- f) à organização e competência do Ministério Público;
- g) a representação judicial e consultoria jurídica dos Estados-membro;
- h) à organização da Defensoria Pública;
- i) à segurança pública. (SILVA, 1995, p. 566)

As limitações implícitas, sejam elas vedatórias ou mandatórias, estariam espalhadas por todo o texto constitucional, especialmente advindas da repartição de competências feitas pela CF 1988.

As limitações decorrentes do sistema constitucional seriam as normas geradas a partir do sistema constitucional adotado. Segundo o autor:

a) do princípio federativo emana o dever de respeito que os Estados-membro têm de ter entre si e os outros entes federados (União e municípios), bem como a proibição à coerção ou favorecimento aos Estados-membro;

b) dos princípios do Estado Democrático de direito provêm o dever dos Estados-membro de atuar segundo os princípios da legalidade, moralidade e dignidade da pessoa humana, além de respeitar o processo legislativo;

c) do princípio democrático resulta que os Estados-membro resguardaram os direitos fundamentais e suas garantias;

d) dos princípios da ordem econômica e social determina-se a forma como os Estados-membro organizam e planejam os seus serviços e obras. (SILVA, 1995, p. 569)

Por fim, José Afonso da Silva defende que as limitações ao poder constituinte derivado, aquelas em que sua origem parte dos princípios enumerados pela Constituição Federal, devem ser interpretadas de forma restritiva e segundo seus termos expressos. Ainda segundo o autor, interpretar desta forma seria sobrepor a intenção do constituinte. (SILVA, 1995, 570)

2.3.3 Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende que as limitações ao poder constituinte derivado estariam divididas em 2 (duas) categorias:

a) princípio de limitação – seriam aqueles listados no inciso VII do art. 34 e no §4^o do art. 60, ambos da CF 1988, excetuado o inciso I; e

b) normas de preordenação – seriam as normas que o constituinte derivado não pode ignorar, ele cita como exemplo aquelas previstas nos arts. 27 e 28. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 192-196)

O autor em questão não admite a hipótese de existirem princípios implícitos que limitam o poder constituinte derivado. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 196)

2.3.4 Anna Cândida Da Cunha Ferraz

Anna Cândida da Cunha Ferraz reconhece que existem 2 (dois) tipos de limitação ao poder constituinte derivado:

a) negativas – consistem em:

a.1) vedações expressas – que podem ser divididas em:

i.fundo – que subdivide em materiais, circunstanciais e temporais;

ii.negativas de forma;

a.2) vedações implícitas.

b) positivas – concernem a:

b.1) assimilação obrigatória pelos Estados-membro de normas expressas ou implícitas na Constituição Federal. As expressas podem ser distinguidas em limitações de fundo (materiais, circunstanciais e temporais) e de forma. Já as limitações implícitas só podem ser de fundo;

b.2) observância de princípios federais, sejam eles genéricos ou específicos, estabelecidos na Constituição Federal, que se estendem aos Estados-membro, de forma expressa ou implícita;

b.3) assimilação obrigatória de princípios enumerados pela Constituição Federal destinados exclusivamente aos Estados-membro. (FERRAZ, 1979, p. 134)

⁴⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

2.3.5 Gabriel Ivo

Gabriel Ivo inicia sua análise sobre o tema criticando as classificações, especialmente aquelas que tratam de normas implícitas, pois toda norma origina-se de atividade interpretativa que, no caso brasileiro, dá-se preferencialmente a partir de um texto legislado. (IVO, 1997, p. 139)

Além disso, o autor também critica a denominação dada em relação a princípio. Ele o faz a partir da doutrina que conceitua diferencia princípios de regras e os coloca como espécies do gênero norma. (IVO, 1997, p. 145-147)

Essa crítica procede em parte, pois toda norma demanda a interpretação. Entretanto, esse exercício interpretativo pode se dar de forma mais simples ou de formas mais complexa. Assim, quando se fala em limitação expressa quer se dizer que a norma tem referência clara no texto, o que demanda um exercício interpretativo menor. Ao passo que as normas implícitas exigem um esforço análise maior.

Isso posto, Gabriel Ivo classifica as limitações ao poder constituinte derivado em:

- a) princípios fundamentais – seriam aqueles princípios inseridos no Título I da CF 1988, que compreende os artigos 1º a 4º⁴⁹;
- b) princípios constitucionais – são todos os princípios contidos no texto constitucional, salvo aqueles do Título I;
- c) limites formais – são os requisitos formais para a elaboração da Constituição do Estado-membro;
- d) elenco normativo do art. 34, inciso VII da CF 1988.

⁴⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

2.3.6 Sérgio Ferrari

Sérgio Ferrari segue a mesma linha de Gabriel Ivo tentando aplicar a diferenciação entre princípios e regras às limitações ao poder constituinte derivado, mas chega em conclusões diferentes.

De fato, o autor classifica as limitações ao poder constituinte derivado em formais ou materiais. As formais seriam aquelas relativas ao processo de elaborações da constituição estadual. (FERRARI, 2003, p. 143)

Já as limitações materiais seriam classificadas assim:

- a) princípios da Constituição Federal;
- b) regras de organização dirigidas aos Estados-membro, que estariam subdividas em:
 - b.1) regras dirigidas indistintamente ao Estado-membro e a outra espécie de ente federativo;
 - b.2) regras dirigidas especificamente à organização dos Estados-membro;
 - b.3) regras de organização da União extensíveis, por forma simétrica, à organização dos Estados-membro;
 - b.4) regras da Constituição Federal limitadoras da autonomia dos Estados-membro. (FERRARI, 2003, p. 143-144)

2.3.7 Leo Leoncy

Leo Leoncy faz um estudo profundo sobre o tema das limitações ao poder constituinte derivado. Diferentemente de Gabriel Ivo e Sérgio Ferrari, ele resgata as classificações clássicas de Raul Machado Horta, José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Anna Cândida da Cunha Ferraz de modo a encontrar um núcleo comum entre as teorizações, o qual seriam as normas de observância obrigatória.

Segundo o autor, as normas de repetição obrigatória implicariam restrições ao poder constituinte derivado, as quais em razão de seu caráter ambivalente poderiam ter implicações vedatórias/proibitivas ou mandatórias/preceptivas. (LEONCY, 2007, p. 18-19)

Como resultado desse esforço, Leo Leoncy elenca como normas de reprodução obrigatória:

- a) os princípios sensíveis – seriam aqueles enumerados no inciso VII, do art. 34, da CF 88 (forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa

humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde);

b) normas de preordenação institucional – são normas em que a Constituição Federal estabelece a estrutura de órgãos estaduais;

c) normas federais extensíveis – conjunto de preceitos constitucionais de organização da União cuja aplicação é expressamente estendida aos Estados conforme a Constituição Federal;

d) princípios constitucionais estabelecidos – seriam os princípios de subordinação normativa que determinam todo o direito normativo nacional, por óbvio limitam a autonomia estadual. (LEONCY, 2007, p. 19-25)

Nota-se que a classificação de Leo Leony de normas de observância obrigatória consiste basicamente na classificação de normas centrais de Raul Machado Horta, acrescida das normas federais extensíveis. (LEONCY, 2007, p. 23)

Seguindo a doutrina de Raul Machado Horta, Leo Leony classifica como normas de reprodução aquelas que limitam o poder constituinte derivado, o qual estaria cingido a transpor normas da Constituição Federal sobre uma determinada matéria, tornando-as normas constitucionais estaduais. (LEONCY, 2007, p. 25)

Ademais, essas normas de reprodução subordinam diretamente aos Estados-membro como um todo de forma expressa ou implícita, ou seja, têm validade ainda que o Estado-membro não a transcreva no texto de sua constituição estadual. (LEONCY, 2007, p. 26)

Por outro lado, quando o Estado-membro inclui voluntariamente em sua constituição estadual normas da constituição federal, se estaria diante de normas de imitação.

2.3.8 Análise das classificações

Todos os autores concordam que existem normas presentes na Constituição Federal e devem ser transplantadas para a constituição do Estado-membro. Todavia, não há um consenso claro sobre as nomenclaturas relacionadas, sendo que cada autor adota uma classificação diferente.

Historicamente, o STF vem adotando a nomenclatura ‘normas de reprodução obrigatória’, que remonta a doutrina de Raul Machado Horta⁵⁰. Entretanto, o conteúdo estabelecido por Leo Leony parece fazer mais sentido, pois traz conceitos mais abrangentes e completos do que aqueles estabelecidos pelo autor mineiro.

Por fim, as normas de repetição, somadas a repartição de competências dos Estados-membro, deixam uma margem muito pequena de inovação aos Estados-membro. De fato, é necessário um exercício hercúleo para encontrar alguma matéria que não seja sujeita a competência, seja material ou legislativa, da União e não esteja sob o pálio das normas de reprodução obrigatória.

Isso se dá em razão da difusão de normas de reprodução obrigatória na Constituição Federal. Contudo, esse fenômeno não é exclusividade do Brasil e pode ser identificado em todas constituições surgidas no pós-guerra. (HORTA, 2010, p. 45)

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL

3.1 Conceito

A ordem jurídica é um complexo de normas que estabelecem relações de fundamentação ou derivação. (SILVA, 2007, p. 212)

A criação de um ordenamento jurídico próprio assegura aos Estados-membro a capacidade de criar mecanismos de controle que garantem a supremacia da Constituição Estadual no seu próprio plano territorial, dentre os quais se encontra o controle de constitucionalidade estadual e a própria jurisdição constitucional estadual. (FERRAZ, 1979, p. 186)

Esse posicionamento atende ao ideal federalista, já exposto, de que o exercício do poder pode ser mais eficiente se realizado em nível mais local, no caso o Estado-membro.

A ideia de um controle de constitucionalidade pressupõe um conceito de hierarquia das normas jurídicas, na qual a Constituição encontra-se no ápice, sendo a base de todas as normas jurídicas de um sistema. De fato, a prevalência da Constituição Federal sobre as Constituições dos Estados-membro é a exigência da organização federal. (KELSEN, 2009, p. 388; HORTA, 2010, p. 41; SILVA, 2007, p. 212)

⁵⁰ Vide os julgamentos das Reclamações 383, 425, do Recurso Extraordinário 650898, entre outros.

Partindo do pressuposto de que o fundamento de validade de uma norma jurídica é outra norma jurídica, a Constituição Federal de 1988 é fundamento de validade de todas as normas jurídicas exaradas no ordenamento jurídico brasileiro (leis ordinárias, leis complementares, atos administrativos, constituições estaduais), uma vez que rege a produção das normas jurídicas gerais. (SILVA, 2007, p. 214)

Conforme foi visto no tópico sobre o Poder Constituinte Derivado Decorrente, os Estados-membro organizam-se e regem-se pelas Constituições Estaduais⁵¹, que deverão observar os princípios da própria CF 1988.

Desse modo, as normas jurídicas emanadas pelos Estados-membro possuem 2 (duas) normas que fundamentam sua existência, uma imediata (a Constituição Estadual) e uma mediata (a CF 1988). Pode-se dizer, portanto, que existem dois tipos de Controle de Constitucionalidade, um Federal, cuja norma de parâmetro é a própria Constituição Federal, e um Estadual, cujas normas de parâmetro são as Constituições Estaduais.

Nesse contexto, o Controle de Constitucionalidade Estadual é o sistema integrado por ações, procedimentos e órgãos judiciais e políticos destinados a garantir a supremacia e a eficácia da Constituição Estadual em seus âmbitos pessoal, temporal e territorial de validade, diante de leis estaduais ou atos normativos estaduais que contrastem o texto fundamental estadual. (ESPÍNDOLA, 2008)

Em outras palavras, o Controle de Constitucionalidade Estadual é a análise, por parte do Poder Judiciário dos Estados-membro, das normas editadas pelo próprio Estado-membro e pelos Municípios em cotejo com a Constituição Estadual, que vem a ser a norma básica que rege o próprio ordenamento jurídico daquele. Esse é um princípio implícito da autonomia dos Estados e de seu poder de auto-organização, que decorre do modelo federalista adotado pela Constituição Federal.

Cumprе ressaltar que, no Brasil, o sistema de controle de constitucionalidade estadual possibilita a fiscalização concentrada ou difusa tanto da lei estadual quanto da lei municipal contestadas em face da Constituição Estadual.

3.2 Controle de Constitucionalidade Estadual e Normas de Repetição Obrigatória

⁵¹ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

As normas de repetição obrigatória condicionam o controle de constitucionalidade adotado pelos Estados-membro, seja do ponto de vista processual seja do ponto de vista material, ou seja, as normas de repetição integram as constituições estaduais e podem ser usadas como parâmetro do controle de constitucionalidade estadual. (HORTA, 1995, p. 78)

Isso gera dúvidas em relação à amplitude e eventuais conflitos de jurisdições constitucionais, na medida em que uma mesma norma estadual pode ser alvo tanto de controle de constitucionalidade estadual quanto de controle de constitucionalidade federal, já que os atos de poder do Estado-membro estão submetidos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, bem como pela inexistência de regras de colisão no que concerne à competência da jurisdição estadual ou federal, especialmente em relação ao controle concentrado de constitucionalidade. (MENDES, 2004, p. 67)

Diante desse problema, 2 (duas) teses apresentam-se em relação às normas constitucionais estaduais que reproduzem normas constitucionais federais de repetição obrigatória para os Estados-membro:

- a) elas não podem ser parâmetros de controle de constitucionalidade estadual, já que só ao STF caberia o papel privativo de guardião da Constituição Federal⁵²;
- b) elas têm eficácia jurídica e vinculam os Poderes Públicos Estaduais, que não podem ignorá-las sob o argumento de serem normas de repetição⁵³.

O STF tem julgado favoravelmente a segunda tese e vem reafirmando o poder dos Tribunais de Justiça de julgar procedimentos de controle concentrado de constitucionalidade estadual que tenham como parâmetro normas estaduais que reproduzem normas federais de repetição obrigatória. Sendo que, nesses casos, seria cabível Recurso Extraordinário da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça. (LEONCY, 2007, p. 121-126)

Note-se que não se está a falar que o Poder Judiciário dos Estados possa fazer um exame mediante controle concentrado genérico e abstrato da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal tendo como norma de parâmetro a Constituição Federal. Isso seria incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade pelo STF. (MENDES, 2004, p. 69)

⁵² Essa tese foi defendida pelo Min. Sepúlveda Pertence no julgamento da Reclamação 370.

⁵³ Essa tese foi defendida pelo Min. Moreira Alves a propósito do julgamento da Reclamação 383.

3.3 A relação entre o controle de constitucionalidade federal e a autonomia dos estados-membro

A relação entre o controle de constitucionalidade federal e a autonomia dos Estados-membro, bem como o controle de constitucionalidade estadual, apresenta-se tormentosa desde a origem dos debates acerca do controle de constitucionalidade nos EUA. A severa desconfiança em relação aos Estados Federados e a legislação estadual manifesta-se em carta de James Madison a Thomas Jefferson, aquele externa sua preocupação a este com as iniquidades e inconstitucionalidades constantes das leis estaduais produzidas pelos os Legislativos Estaduais. (MADISON *apud* BEARD, 1969, p. 20-21)

Nota-se que, nos EUA, o controle de constitucionalidade federal tinha como um dos objetivos conter abusos do legislador estadual a partir de uma análise dos seus atos por parte da Suprema Corte.

Em que pese haver essa desconfiança, a autonomia dos Estados-membro sempre foi preservada na história constitucional dos EUA. Isso fica evidente quando se percebe que os Estados-membro têm autonomia para criar sistemas próprios de controle de constitucionalidade, inclusive com Cortes Supremas Estaduais, as quais utilizam as Constituições Estaduais como norma de parâmetro para analisar a constitucionalidade de leis e atos estaduais. (ZIMMERMANN, 1999, p. 101)

Nesse sentido, a jurisdição constitucional federal seria uma forma de garantir o federalismo e a autonomia dos Estados-membro, pois garantiria a estes o direito de questionar atos normativos da União, de modo a garantir as competências conferidas pela própria Constituição Federal. Por esse motivo, um regime federativo demanda a existência de um tribunal constitucional ou um órgão que faça essa função. (KELSEN, 2013, p. 175)

Por outro lado, a jurisdição constitucional federal também permite o caminho reverso, ou seja, que a União questione atos normativos dos Estados-membro, o que pode representar, em alguma medida, uma intervenção excessiva daquela neste ente federado.

Assim, a relação entre o controle de constitucionalidade estadual e o federal tem íntima relação com o tratamento dado na Constituição Federal ao Federalismo e à autonomia dos Estados-membro.

3.4 A coexistência de controle de constitucionalidade estadual e federal nos EUA e na Alemanha

Nos EUA, há um histórico de garantia do controle de constitucionalidade estadual. De fato, ele já estava estabelecido expressamente nas constituições de Nova Iorque⁵⁴, Pensilvânia⁵⁵ e Vermont⁵⁶, anteriores à Constituição dos Estados Unidos de 1787.

Assim, nos EUA, as jurisdições constitucionais estadual e federal coexistem, mas também há uma espécie de escalonamento, sendo que no plano estadual prepondera o controle de constitucionalidade estadual pelo meio difuso, tendo como norma de referência as constituições estaduais dos respectivos Estados-membro. (FERRAZ, 1979, p. 201)

Na Alemanha, também há a possibilidade de um controle de constitucionalidade estadual, que analisa conflitos entre poderes internos da região, recurso constitucional direto apresentado em face de autoridade local que viole direito e a compatibilidade de ato normativo local ou com força de lei que contrarie a Constituição Estadual. (CICCONETTI; TEIXEIRA, 2010, p. 241)

Um exemplo são as constituições da Baixa Saxônia (Niedersachsen)⁵⁷ de 1993 e da Baviera de 1998⁵⁸ que possuem Tribunais Constitucionais Estaduais cuja análise diz respeito

⁵⁴ Constituição de Nova Iorque. 1777. III – E considerando que leis inconsistentes com o espírito desta constituição, ou com o bem público, podem ser passadas apressadamente e sem aprovação: seja ordenado, que o governador por enquanto, o chanceler, e os juizes da corte suprema, ou quaisquer dois deles, juntamente com o governador, será, e por este meio, constituído um conselho para revisar todas as leis a serem aprovadas pela legislatura; e para esse fim reunir-se-ão de tempos em tempos, quando o legislativo for convocado; para o qual, no entanto, eles não receberão qualquer salário ou retribuição, sob qualquer presença que seja. E que todos os projetos de lei que tenham passado pelo senado e pela assembléia deverão, antes de se tornarem leis, ser apresentados ao referido conselho para sua revisão e consideração; e se, após tal revisão e consideração, parecer impróprio ao dito conselho, ou a maioria deles, que o referido projeto de lei se torne uma lei deste Estado, que eles retornem o mesmo, junto com suas objeções a ele por escrito, ao senado ou casa de assembléia (da qual o mesmo deve ter sido originado), que entrará na objeção enviada pelo conselho em geral em suas atas, e procederá a reconsiderar a referida lei. Mas se, após essa reconsideração, dois terços do referido senado ou casa de assembléia, não obstante as referidas objeções, concorda em passar o mesmo, deve juntamente com as objeções, ser enviada para o outro ramo do poder legislativo, onde também será reconsiderada e, se aprovada por dois terços dos membros presentes, será uma lei. Tradução Livre.

⁵⁵ Constituição da Pensilvânia. 1776. SECT. 24. O supremo tribunal, e os vários tribunais de apelos comuns desta comunidade, terão, além dos poderes usualmente exercidos por tais tribunais, os poderes de um tribunal de chancelaria, na medida em que se refiram ao testemunho perpétuo, obtendo provas de lugares não dentro deste estado, e o cuidado das pessoas e propriedades daqueles que não são *compotes mentis*, e outros poderes que possam ser considerados necessários por futuras assembleias gerais, não inconsistentes com esta constituição. Tradução Livre.

⁵⁶ Constituição de Vermont. 1777. SEÇÃO IV. Os tribunais de justiça serão estabelecidos em todos os condados deste Estado. SEÇÃO XXI. O Supremo Tribunal, e os vários tribunais de fundamentos comuns deste Estado, além dos poderes usualmente exercidos por esses tribunais, têm os poderes de um tribunal de chancelaria, no que diz respeito à perpetuação de testemunhos, obtenção de provas em locais fora deste Estado. e o cuidado de pessoas e propriedades daqueles que são *non compotes mentis*, e outros poderes que possam ser considerados necessários por futuras Assembleias Gerais, não inconsistentes com esta constituição.

⁵⁷Artigo 54 Jurisdição do Tribunal Estadual - O tribunal estadual decide primeiro 1. sobre a interpretação da Constituição em disputas sobre a extensão dos direitos e obrigações de um órgão supremo estado ou outras partes que são equipados por esta Constituição ou no Regimento do Parlamento ou do Governo do Estado de direito próprio, a pedido do órgão supremo estado ou outras partes interessadas; 2. em disputas sobre a conduta

à compatibilidade de uma lei estadual/provincial com a constituição estadual, ou seja, prevêem a inconstitucionalidade estadual de uma lei estadual.

Em razão do controle de concentrado de constitucionalidade alemão, existe uma coexistência no controle de constitucionalidade estadual e federal, da mesma forma que há no Brasil. Essa coexistência de jurisdições constitucionais federal e estadual já foi afirmada pelo *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemão), em decisão cuja definição foi de que ante normas de repetição obrigatória ou de normas de imitação poderão ser instaurados procedimentos de controle concentrado de constitucionalidade tanto em âmbito federal quanto estadual, sendo que sempre prevalecerá a orientação dada pelo tribunal federal.

Neste ponto, é preciso lembrar que, na Alemanha, a competência legislativa dos(as) Estados/Províncias é subsidiária⁵⁹, no qual impera o princípio de que o direito federal tem prioridade sobre o direito estadual⁶⁰.

No que se referem aos conflitos na Alemanha, a jurisdição do Tribunal Constitucional Federal retrocede em favor da jurisdição do Tribunal Constitucional Estadual, desde que a lei estadual/provincial forneça às partes contestantes meio legal próprio para decidir a disputa

de iniciativas populares, referendos ou referendos a pedido dos candidatos, do governo estadual ou de um quinto dos membros do Landtag; 3. no caso de desacordos ou dúvidas sobre a compatibilidade formal ou material da lei estadual com esta constituição, a pedido do governo estadual ou um quinto dos membros do parlamento estadual; 4. sobre a compatibilidade de uma lei provincial com esta Constituição mediante a apresentação de um tribunal nos termos do artigo 100 (1) da Lei Básica para a República Federal da Alemanha; 5. sobre reclamações constitucionais de municípios e associações de municípios por violação do direito de autogoverno por uma lei provincial; 6. nos outros casos que lhe são atribuídos por esta Constituição ou pela lei. Tradução Livre.

⁵⁸ Art. 65 O Tribunal Constitucional da Baviera decidirá sobre a constitucionalidade das leis (art. 92). Art. 66 O Tribunal Constitucional da Baviera decidirá sobre os recursos devido a uma violação dos direitos de uma autoridade (Art. 48 (3), Art. 120). Art. 67 Além disso, o Tribunal Constitucional da Baviera decidirá sobre os casos especificamente atribuídos a ele por lei. Art. 68 (1) O Tribunal Constitucional da Baviera será formado no Tribunal Regional Superior de Munique. (2) O Tribunal Constitucional será composto da seguinte forma: a) Nos casos regidos pelo art. 61, será composto por um dos Presidentes dos Tribunais Superiores Regionais da Baviera, oito juízes profissionais, três dos quais no Tribunal Administrativo Superior, bem como outros dez membros eleitos pelo Parlamento do Estado da Baviera; b) Nos casos previstos no art. 65, é composto pelo Presidente e por oito juízes profissionais, três dos quais no Tribunal Administrativo Superior; c) Em todos os outros casos, será composto pelo Presidente, três juízes profissionais, dois dos quais no Tribunal Administrativo Superior, e cinco membros eleitos pelo Parlamento do Estado da Baviera. (3) 1 O Presidente e os juízes profissionais serão eleitos pelo Parlamento do Estado da Baviera. 2 Eles não podem ser membros do Parlamento do Estado da Baviera. [...] Art. 92 Se o juiz determinar que uma lei é inconstitucional, o juiz deve procurar uma decisão do Tribunal Administrativo Superior.

⁵⁹ Lei Fundamental de Bonn. Artigo 71 [Legislação exclusiva da Federação] No domínio da legislação exclusiva da Federação, cabe aos Estados a faculdade de legislar somente no caso e na medida em que forem expressamente autorizados para isto por uma lei federal.

⁶⁰ Lei Fundamental de Bonn. Art. 31 Artigo 31 [Preeminência do direito federal] O direito federal tem prioridade sobre o direito estadual.

constitucional específica⁶¹. Essa posição também foi firmada pelo próprio *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemão) no julgamento BVerfGE 102, 245 - 253⁶².

Em outras palavras, *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemão) só é competente para julgar diretamente atos normativos estaduais se a constituição estadual para disputas de órgãos não prever qualquer jurisdição do tribunal constitucional estadual ou se o rol de reclamantes for mais estreito que aquele previsto na Lei Fundamental. Entretanto, caso o *Bundesverfassungsgericht* decida sobre os atos normativos estaduais, sua decisão sempre prevalecerá em relação à decisão dada pelo tribunal estadual/provincial.

Para entender melhor o estágio atual do controle concentrado de constitucionalidade estadual e da autonomia dos Estados-membro, é necessário investigar o processo histórico das constituições federais anteriores a de 1988, as quais trouxeram aprendizados que foram incorporados ao texto desta.

⁶¹ Lei Fundamental de Bonn. Artigo 93 [Competência do Tribunal Constitucional Federal] (1) O Tribunal Constitucional Federal decide: [...] 4. em outras controvérsias de direito público entre a Federação e os Estados, entre diversos Estados e dentro de um Estado, sempre que não exista outra via judicial; 4 a. sobre os recursos de inconstitucionalidade, que podem ser interpostos por todo cidadão com a alegação de ter sido prejudicado pelo poder público nos seus direitos fundamentais ou num dos seus direitos contidos nos artigos 20 §4, 33, 38, 101, 103 e 104; 4 b. sobre os recursos de inconstitucionalidade de municípios e associações de municípios contra a violação por uma lei do direito de autonomia administrativa, estabelecido no artigo 28; no caso de leis estaduais, no entanto, apenas se o recurso não puder ser interposto no respectivo Tribunal Constitucional Estadual; 5. nos demais casos previstos na presente Lei Fundamental.

⁶² “A jurisdição do Tribunal Constitucional Federal de acordo com o Art. 93 (1) No. 4 GG, §§ 71 f. A BVerfGG deixa de existir assim que a lei provincial fornece às partes contestadas seu próprio recurso legal para decidir a disputa constitucional específica (ver BVerfGE 90, 43 <45>) [...] Não é necessário determinar qual é o momento relevante para a admissibilidade de pedidos em outros processos constitucionais. Porque as peculiaridades da subsidiária Landesorganstreitverfahrens ouviu que o Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) tem de decidir apenas na ausência de canais legais para o Tribunal Constitucional Estadual (*Landesverfassungsgericht*) sobre disputas constitucionais na matéria. Se tal processo legal for aberto após a apresentação do pedido, a cláusula de subsidiariedade irá intervir. A data da audiência como a hora relevante não pode ser desligada neste caso. Isso deve proporcionar uma audiência legal, mas não determinar a data relevante para a existência dos requisitos de admissibilidade para todos os tipos de processos.”. Tradução livre.

CAPÍTULO 2 - A AUTONOMIA DOS ESTADOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL AO LONGO DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

1 CONSTITUIÇÃO DE 1891

1.1 Aspectos Gerais

No intuito de refutar a centralidade imperial do período anterior, a Constituição Federal de 1891 implementou um federalismo simétrico, caracterizado pela autonomia aos Estados-membro e em uma simetria dos entes federados, sendo que autonomia dos estados só era limitada pelos princípios constitucionais da União. (FERREIRA FILHO, 2017, p. 334)

A esse propósito, cita-se o artigo 63 da CF 1891 que tinha a seguinte redação: “Art. 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União”. (BRASIL, 1891)

A ausência de uma especificação de quais seriam *princípios constitucionais da União* do caput do art. 63 da CF 1891 e a amplitude do próprio texto constitucional impediu que a jurisprudência e a doutrina estabelecessem um conceito claro. (TRIGUEIRO, 1980, p. 71)

Somado a isso, tem-se o fato de que o rol de hipóteses de intervenção da União nos Estados-membro era muito pequeno, conforme se mostra da redação do art. 6º da CF 1891:

Art. 6º O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2º) para manter a forma republicana federativa; 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos; 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais. (BRASIL, 1891)

Essa indeterminação do conceito e a inexistência de sanção autônoma, bem como mecanismos de intervenção efetivos da União nos Estados-membro, favoreceram o arbítrio dos intérpretes. Isso resultou no apogeu da autonomia dos Estados-membro, ao mesmo tempo em que permitiu um uso abusivo da intervenção federal pela União. Essa situação solapou o sistema federativo da CF 1891. (HORTA, 1995, p. 467)

Cumprido ressaltar que a autonomia dos Estados-membro em relação à União era enorme, o que permitia uma margem grande de experimentalismo institucional e plasticidade institucional. De fato, os Estados-membro tinham competência para regular o comércio interestadual; celebrar ajustes e convenções, sem subordinar tais atos à aprovação do

Congresso ou Assembleia; conceder anistia; suspender as garantias constitucionais; declarar o estado de sítio.

A liberdade institucional dos Estados-membro ganha contornos interessantes na ‘Política dos Estados’ gestada no governo do Presidente Campos Sales, que consistia em buscar apoio da União aos candidatos das oligarquias nos Estados, as quais davam maioria parlamentar ao Presidente, sob pena de intervenção da União. (BACKES, 2004)

Ao bem da verdade, a autonomia federativa e a plasticidade institucional conferidas pela CF 1891 aos Estados-membro, quando não eram tolhidas pela União, eram utilizadas pelas oligarquias estaduais como forma de se perpetuar no poder; no plano federal, permitiu que os Estados de São Paulo e Minas Gerais dominassem a política nacional. Essa situação foi alvo de crítica de todos os matizes políticos e por diversos autores, tais como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Gilberto Freyre.

Alberto Torres, um dos pais do pensamento conservador brasileiro e para quem o problema da unidade nacional é uma questão constante, criticava de modo veemente o modelo federalista adotado na Primeira República. Para ele, em razão do modelo constitucional adotado pela CF 1891, os Estados possuíam mais poderes que a União, isso gerava uma divisão interna, uma desorganização. Em contraponto, propunha uma concentração do poder na União em detrimento dos Estados e Municípios. (TORRES, 1982)

Oliveira Vianna, discípulo de Alberto Torres, também criticava a descentralização e autonomia dos Estados-membro durante o período da primeira república, chegando a dizer que o mal do federalismo não estaria em sua descentralização, mas previamente em sua uniformidade. Ele atribui a Barbosa a construção de uma Constituição descentralizadora, que não distinguiu as desigualdades para os Estados-membro. Assim, o autor arremata dizendo que a Constituição de 1891 descentralizada como era tinha que resultar o que era previsto: nas oligarquias. (VIANNA, 1999, p. 478)

Francisco Campos, mais um autor de matiz conservadora, ao analisar o modelo da Primeira República aponta que a autonomia dos Estados-membro atendia a interesses particulares e não a interesses públicos pelo bem da nação. (CAMPOS, 2001, p. 94)

Gilberto Freyre, um autor de campo diferente dos já citados, também teceu severas críticas à independência dos Estados-membro presente na CF 1891. Para ele, os direitos dos Estados-membro foram importados de teorias políticas anglo-americanas sem que se atentasse às condições específicas do Brasil. (FREYRE, 2001, p. 166)

O próprio Rui Barbosa, redator do anteprojeto da CF 1891, diz que a autonomia conferida aos Estados-membro resultou em oligarquias e práticas incompatíveis com as bases de um regime democrático e republicano. (BARBOSA, 1950, p. 80)

Diante disso tudo, um tópico que sempre chama a atenção é que o STF nunca atuou de forma veemente contra os abusos dos Estados-membro e da União, muitas vezes proferia decisões que contrariavam os interesses desses, mas sempre se posicionava em favor de uma autonomia dos Estados. Para demonstrar isso nos valem da postura do STF diante do caso que ficou conhecido com ‘Crime de Hermenêutica’ ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul, o qual foi assim narrado por José Gomes B. Câmara narra esse caso no prefácio das obras completas de Rui Barbosa assim:

A Constituição da República de 1891, em seu art. 72, §31, declarava mantida a instituição do júri, subentendo-se que teria de conservar-se com sua estrutura e soberania, não alterada a sua essência.

Conferiu-se, implicitamente, como é notório, a cada Estado, a atribuição de legislar a respeito do processo civil e criminal, não se falando, como é óbvio, na organização judiciária. Essa dualidade, como se sabe, não teria de produzir, como não produziu bons resultados. Vários Estados não chegaram a ter sua legislação adjetiva codificada. O Rio Grande do Sul fora o primeiro a promulgar o Código de Processo, na esfera penal em 1898 e, mais tarde, o de Processo Civil.

O presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Júlio Prates de Castilhos, sob invocação do art. 20, n. 1, da Constituição local, promulgou a Lei n. 10, de 16 de dezembro de 1895, em cujo articulado se continha boa parte das disposições processuais.

Em seu artigo 65 se dispunha que as sentenças do júri eram proferidas pelo voto a descoberto da maioria, podendo ser motivadas, caso em que os fundamentos eram exarados em seguida a cada resposta afirmativa ou negativa do júri às questões formuladas. Aos juizes que divergissem, em minoria, era facultada uma espécie de declaração de voto. Os jurados não podiam ser recusados, facultando-se, apenas, ex vi do art. 66, suspeição motivada, decidida pelo presidente do tribunal.

[...] A própria lei de organização judiciária, cidadã em seu art. 8º, preceituava que: ‘Os juizes deixarão de aplicar as leis e regulamentos manifestamente inconstitucionais.’

Era juiz de direito da comarca de Rio Grande, Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Alcides de Mendonça Lima, ex-constituente, quando ao abrir a 1ª sessão do júri, aos 28 de março de 1896, declarou contrários à Constituição federal os dispositivos da Lei n. 10, na parte já referida, isto é, em seu art. 65, já citado. Publicada a notícia no jornal Reforma, de 29, foi imediatamente interpelado o juiz Mendonça Lima, pelo chefe do Poder Executivo. O juiz confirmou plenamente a notícia.

Ante a confirmação, o presidente Júlio de Castilhos se dirigiu na mesma data, isto é, 31 de março, ao procurador-geral do Estado, solicitando-lhe promover ‘com a possível brevidade a responsabilidade do juiz delinquente e faccioso’,

No dia imediato era oferecida a denúncia, capitulados os fatos no art. 207, §1º do Código Penal, com as agravantes do art. 39, §2º e 14. Pouco mais de três dias, portanto, mediaram a declaração de inconstitucionalidade e o oferecimento da denúncia, criando-se, assim, nova figura delituosa: Crimen hermeneuticae.

[...] Por acórdão do Superior Tribunal, de 18 de agosto de 1896, foi o juiz Mendonça Lima condenado a nove (9) meses de suspensão de suas funções, sob invocação do art. 226, grau médio, tendo-se as agravantes articuladas como elementares do caso. Houve ainda um voto divergente, em que seu prolator condenava o acusado às penas do art. 207, §1º, grau máximo, com as agravantes do art. 39, §2º e 14.

Por intermédio de seu patrono, advogado Plínio Alvim, pleiteou o juiz Mendonça Lima revisão criminal, sendo esta processada no Supremo Tribunal Federal sob o

número 215. Nessa fase, foi constituído patrono do recorrente o advogado Rui Barbosa.
 [...] Mediante acórdão, de 10 de fevereiro de 1897, decidiu o Supremo Tribunal Federal dar provimento ao recurso, para absolver o recorrente, sem, todavia, manifestar-se a respeito da questão da inconstitucionalidade.” (in BARBOSA, 1976.)

Todas as críticas e os problemas resultaram em uma reforma da CF 1891 que marcaram o início da autonomia do Estado-membro. Uma amostra é a modificação do art. 6º, cujo objetivo foi ampliar de forma expressiva as hipóteses de intervenção da União nos Estados:

Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: a) a forma republicana; b) o regime representativo; c) o governo presidencial; d) a independência e harmonia dos Poderes; e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários; f) a autonomia dos municípios; g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição; h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias; i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos; j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição; k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores; l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decreta-la; III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estadoaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo à guerra civil; IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos. § 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV). § 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Publicos estadoaes a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos comprehendidos neste artigo. § 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federaes (nº IV). (BRASIL, 1891)

O novo texto constitucional passou a “permitir a intervenção a fim de assegurar o respeito a nada menos de doze princípios”, já listados supra. (TRIGUEIRO, 1980, p. 71)

Ao bem da verdade, a reforma Constitucional de 1926 constitui-se, no primeiro momento, uma reação contra a plenitude da autonomia dos Estados-membro e uma forma de evitar abusos da União na utilização do instrumento da intervenção federal. Todavia, essa mudança constitucional não foi capaz de estancar a crise institucional brasileira daquele período e a Revolução de 1930 impediu que se pudessem aferir os resultados decorrentes dessa mudança.

1.2 Jurisdição Constitucional Federal

A redação original da CF 1891 (alíneas “a” e “b”, do §1º, do art. 58⁶³) previa a possibilidade de controle de constitucionalidade difuso em face de sentença proferida pelo Poder Judiciário dos Estados-membro que:

- a) questionasse a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais;
- b) contestasse a validade de leis ou de atos dos Estados-membro ou federais em face da Constituição federal.

Apesar da disposição do texto constitucional, inicialmente, o STF aplicou entendimento de que a CF 1891 não lhe dera poder para declarar a inconstitucionalidade de leis federais, apenas de leis estaduais. Por causa dessa posição, o §10, do art. 13, da Lei 221/1894⁶⁴, determina que juízes e tribunais apreciarão a constitucionalidade de leis e regulamentos, declarando inconstitucional aqueles que não forem compatíveis com a Constituição. (STRECK, 2014, p. 502)

A reforma de 1926 aprimorou a redação do dispositivo em questão, ampliou as hipóteses de atuação do STF e mudou sua posição topológica da norma no texto constitucional (§1º, do art. 60⁶⁵). (FERRARI, 1987, p. 39)

De fato, a redação da reforma de 1926 na CF 1891 possibilitou recurso ao STF nos casos de sentença do Poder Judiciário do Estado-membro que:

- a) questionasse a vigência ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado-membro lhes negar aplicação;

⁶³Art 59 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: § 1º - Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: a) quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela;b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.

⁶⁴ Art. 13. Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das autoridades administrativas da União. [...] § 10. Os juizes e tribunaes apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos occurrentes as leis manifestamente inconstitucionaes e os regulamentos manifestamente incompativeis com as leis ou com a Constituição. [sic]

⁶⁵ Art. 60 (...) § 1º Das sentenças das justiças dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: a) quando se questionar sobre a vigencia ou a validade das leis federaes em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar applicação; b) quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses actos, ou essas leis impugnadas; c) quando dous ou mais tribunaeslocaes interpretarem de modo differente a mesma lei federal, podendo o recurso ser tambem interposto por qualquer dos tribunaes referidos ou pelo procurador geral da Republica; d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional. [sic]

b) contesta a validade de leis ou atos dos governos dos Estados-membro em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas;

c) quando dois ou mais tribunais locais interpretarem de modo diferente a mesma lei federal;

d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.

Isso posto, a Constituição Federal de 1891, do ponto de vista do Controle de Constitucionalidade, adotava o controle difuso, em clara inspiração do modelo norte-americano, no qual o controle de constitucionalidade dava-se de forma concreta e incidental. (STRECK, 2014, p. 500)

Lenio Streck (2014, p. 506) também adverte que o modelo difuso de constitucionalidade adotado pela CF 1891, diferentemente do modelo americano, não dotava as decisões do STF de efeito *erga omnes* e vinculante.

Lucio Bittencourt (1949, p. 91 e seguintes) lembra que foi durante esse período que foram estabelecidas as características básicas do controle difuso de constitucionalidade:

a) presume-se constitucionais os atos do Congresso;

b) em caso de dúvida, o ato normativo é constitucional;

c) o juiz deve abdicar de analisar a constitucionalidade quando for possível julgar a causa independentemente disso;

d) sempre que for possível, será adotada a interpretação que torne o ato compatível com a Constituição;

e) a interpretação usual;

f) não se analisa os motivos da lei;

g) o juiz não apreciará a conveniência ou oportunidade do ato normativo;

h) se for possível declarar apenas as partes que forem incompatíveis com a Constituição, o restante do ato será mantido;

i) a inconstitucionalidade é imprescritível.

1.3 Jurisdição Constitucional Estadual

A autonomia formal conferida pela Constituição Federal permitiu que alguns Estados-membro adotassem uma espécie de modelo de jurisdição constitucional diferente daquele adotado no plano federal. Inclusive, alguns deles chegaram a adotar uma espécie de modelo

concentrado de controle de constitucionalidade, que seria uma decorrência de disposições expressas em algumas Constituições Estaduais. (FERRAZ, 1979, p. 203)

Um exemplo disso é o Estado do Rio Grande do Sul, cuja redação original do § 5º do art. 52 da Constituição Estadual de 1891 dispunha que o Superior Tribunal daquele estado tinha a competência de julgar todas as causas propostas contra o Governo do Estado, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Estado:

Art. 52 - Compete ao Superior Tribunal: [...] §5º Julgar todas as causas propostas contra o Governo do Estado, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Estado, ou em contratos celebrados com o mesmo Governo, bem como as causas proveniente de compensações, reivindicações, indenizações de prejuízos ou quaisquer outras, propostas pelo Governo do Estado contra particulares ou vice-versa. (BRASIL, 1891)

Naquela quadratura histórica não se questionava a autonomia do Estado-membro de estabelecer um sistema de jurisdição constitucional estadual próprio, por vezes em modalidade diversa daquele previsto na Constituição Federal, bem como não havia um modelo único que tivesse adotado pelos diversos Estados, tanto que em alguns havia a coexistência do controle de constitucionalidade jurisdicional e o controle de constitucionalidade político⁶⁶. (FERRAZ, 1979, p. 204)

Cumprir destacar que alguns Estados-membro implantaram um sistema de concomitância do controle jurídico de constitucionalidade e do controle político de constitucionalidade, prévio e *a posteriori*. Esse fato corrobora a posição de que nessa época não havia uma ideia ou um dever de simetria entre as Constituições Estaduais e a Constituição Federal.

2 CONSTITUIÇÃO DE 1934

2.1 Aspectos gerais

A Constituição Federal de 1934 (CF 1934) é fruto de um processo revolucionário, que pôs fim a Primeira República e o domínio dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Ela é marcada por centralizar o poder na União, em detrimento da autonomia dos Estados-membro;

⁶⁶A Constituição da Bahia de 1891 previa nos seus art. 36, §37 e art. 114 o controle político, ao mesmo tempo, o art. 73 trazia a competência do Tribunal de Conflitos, para conhecer de recursos interpostos de decisão de qualquer juiz ou Tribunal, que tivessem por fundamento negar validade à lei e regulamento contrários à Constituição Estadual. Da mesma forma, a Constituição do Maranhão estabelecia o controle político (art. 21 e 22) e o controle jurisdicional (art. 54).

alçar o Município como ente federado; mudar a relação entre os entes federados de um federalismo dualista para um federalismo cooperativo.

No início dos debates da CF 1934, já havia uma tendência centralizadora do poder, em detrimento da autonomia dos Estados-membro. Ficou famosa naquele período uma proposta contida no Anteprojeto que unificava o Poder Judiciário do País, a qual foi rejeitada na redação final. De fato, foi pela rejeição dessa proposta que se acolheu emenda de Carlos Maximiliano, que subordinava a magistratura a uma lei orgânica. Por certo reservar à União todo o poder de julgar seria um grau nada comum de centralização para um Estado Federal. (HORTA, 1964, p. 171-172)

Note-se que o Anteprojeto Final do Governo Provisório não acolheu essa proposta de unidade federal da magistratura e designou aos Estados-membro a organização do Poder Judiciário local.

Assim, a CF 1934 trouxe grandes inovações na parte técnica da repartição de competências a partir da utilização da definição de competências concorrentes, que vinha a ser resultado de um movimento de deslocamento da competência legislativa dos Estados-membro para a União, cujo resultado, em última análise, retirava a autonomia daqueles em favor desta. (HORTA, 1964, p. 177)

Um resultado desse movimento foi o desaparecimento da plasticidade institucional, dentre as quais a possibilidade de os Estados terem formas diferentes de controle de constitucionalidade estadual daquela prevista no texto constitucional federal. (FERRAZ, 1979, p. 206)

2.2 Jurisdição Constitucional Federal

No que tange ao controle de constitucionalidade federal, a CF 1934 inovou ao introduzir a cláusula de plenário (art. 179)⁶⁷, a competência do Senado para suspender a execução das normas declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário (art. 91, inciso IV)⁶⁸ e

⁶⁷ Art. 179 – Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juizes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público.

⁶⁸ Art. 91 – Compete ao Senado Federal: [...] IV suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário

a possibilidade de o Procurador-Geral da República entrar com Ação Interventiva na Corte Suprema (art. 12, §2º⁶⁹).

Sacha Calmon sustenta que essa ação interventiva foi o início do controle de constitucionalidade concentrado e abstrato no Brasil. Todavia, essa posição é, de certo modo, inverídica, pois, conforme foi visto, havia normas durante a Primeira República que permitiam aos Tribunais Estaduais efetuar análise de leis estaduais em abstrato, em mecanismo muito semelhante ao que foi posteriormente chamado de controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, não se trata de uma forma de controle concentrado, pois o objetivo da ação não era a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo, ainda que eventualmente o fizesse na prática. (COELHO, 1999, p. 162; FERRARI, 1992, p. 43)

Apesar de ter trazido mudanças significativas na forma de atuação e da relação entre os entes federativos, a CF 1934 não teve vigência longa, logo sendo substituída pela Constituição Federal de 1937 (CF 1937). De fato, a CF 1934 representou soluções originais que, em muitos casos, permaneceram como esboço de retrato interrompido, obra inacabada pela efêmera duração. (HORTA, 1964, p. 175)

2.3 Jurisdição Constitucional Estadual

Em que pese a previsão textual da CF 1934, chama atenção o fato de que os Estados-membro não transplantaram para suas Constituições Estaduais a ação interventiva, bem como foi afastada a ideia de existir um controle de constitucionalidade político a *posteriori*, existente em alguns Estados-membro durante a Primeira República, conforme visto anteriormente. (FERRAZ, 1979, p. 205-206)

3 CONSTITUIÇÃO DE 1937

3.1 Aspectos Gerais

⁶⁹ Art. 12 – A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: [...] V – para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras *a* *ah*, do art. 7º, I, e a execução das leis federais; [...] §2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará [sic] depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

A Constituição de 1937 (CF 1937) foi outorgada por Getúlio Vargas, ficou conhecida pejorativamente como “Polaca” e tem reconhecidamente um viés autoritário. A vigência dessa constituição foi marcada por uma centralização mais forte do poder na União, especificamente no Poder Executivo. (STRECK, 2014, p. 513; LOUREIRO JUNIOR, 1957, p. 125)

Os Governadores dos Estados-membro eram confirmados pelo Presidente, enquanto os interventores eram nomeados por ele. Sejam Governadores ou interventores, o responsável pelo Poder Executivo dos Estados-membro deveria outorgar novas Constituições Estaduais. (FERRARI, 2003, p. 72)

O eclipse da autonomia dos Estados-membro e do federalismo em si pode ser caracterizado no evento denominado de “A Cremação das Bandeiras Nacionais”. Esse evento ocorreu em 27 de novembro de 1937 e nele as bandeiras dos Estados, que estavam proibidas pelo artigo 2º da própria CF 1937⁷⁰, foram queimadas permanecendo apenas a bandeira nacional. Após a queima das bandeiras, Francisco Campos, então Ministro da Justiça, afirmou:

Bandeira do Brasil, és hoje a única. Hasteada a esta hora em todo o território nacional, única e só, não há lugar no coração dos brasileiros para outras flâmulas, outras bandeiras, outros símbolos. Os brasileiros se reuniram em torno do Brasil e decretaram desta vez com determinação de não consentir que a discórdia volte novamente a dividi-lo, que o Brasil é uma só pátria e que não há lugar para outro pensamento do Brasil, nem espaço e devoção para outra bandeira que não seja esta, hoje hasteada por entre as bênçãos da Igreja e a continência das espadas e a veneração do povo e os cantos da juventude. Tu és a única, porque só há um Brasil — em torno de ti se refaz de novo a unidade do Brasil, a unidade de pensamento e de ação, a unidade que se conquista pela vontade e pelo coração, a unidade que somente pode reinar quando se instaura pelas decisões históricas, por entre as discórdias e as inimizades públicas, uma só ordem moral e política, a ordem soberana, feita de força e de ideal, a ordem de um único pensamento e de uma só autoridade, o pensamento e a autoridade do Brasil. (CAMPOS *apud* OLIEN, 1986, p. 68-74).

O federalismo na CF 1937 não permaneceu no texto constitucional, pois foi alvo de processo de desconstitucionalização. Por certo, a lei ordinária substituiu a estrutura federal nominal pela estrutura legal de um Estado unitário.

Conforme se vê, a CF 1937 representou outro duro golpe na autonomia dos Estados-membro e na plasticidade institucional, pois sob a perspectiva de fortalecer o poder da União, soterrou a liberdade destes últimos estruturarem seus institutos de controle de constitucionalidade de forma diversa daquela prevista no plano federal.

⁷⁰ Art. 2º A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o País. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais.

3.2 Jurisdição Constitucional Federal

Do ponto de vista da Jurisdição Constitucional Federal, a CF 1937 manteve o controle difuso de constitucionalidade e, ao mesmo tempo, estabeleceu que, no caso de inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário, o Presidente poderia submeter a lei novamente ao Parlamento, que, caso confirmasse a lei inconstitucional por 2/3 dos votos, tornaria a decisão do STF sem efeito. (FERRARI, 1992, p. 43)

Além disso, também foi retirado do sistema a remessa ao Senado da norma declarada inconstitucional pelo STF.

Nesse sentido, a CF 1937 representou um inequívoco retrocesso no sistema de controle de constitucionalidade. (MENDES; GONET BRANCO, 2014, p. 1062)

3.3 Jurisdição Constitucional Estadual

No âmbito da jurisdição constitucional estadual, a CF 1937 não trouxe grandes alterações em relação ao que já acontecia durante a vigência da CF 1934.

4 CONSTITUIÇÃO DE 1946

4.1 Aspectos Gerais

Após a Era Vargas, o Brasil passa por um período de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1946 (CF 1946), que em algum sentido buscava resgatar a CF 1934, que, conforme já mencionamos, teve pouco tempo de vigência. (DUTRA, 2005, p. 41; FERRAZ, 1979, p. 208; LOUREIRO JUNIOR, 1957, p. 127; FERRARI, 1992, p. 44)

Dito isso, a autonomia dos Estados constituiu um dos temas centrais da Constituinte de 1946. A constituinte de 1946 representou o renascimento da autonomia do Estado-membro a partir de um federalismo cooperativo, com uma utilização de competências concorrentes. (HORTA, 1964, p 217; FERRARI, 2005, p. 73)

4.2 Jurisdição Constitucional Federal

4.2.1 Representação Interventiva

O art. 8º da CF 1946⁷¹ dispunha a hipótese de intervenção a ser proposta pelo Procurador-Geral da República em face de ato que ferisse os princípios contidos no inciso VII do art. 7º, que eram:

- a) forma republicana representativa;
- b) independência e harmonia dos Poderes;
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas a das funções federais correspondentes;
- d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da Administração; garantias do Poder Judiciário⁷².

Note-se que a disposição do art. 7º da CF 1946 se assemelha muito à redação da reforma Constitucional de 1926 que alterou o art. 6º da CF 1891, já abordada neste capítulo. De fato, conforme se pode ver pela tabela abaixo, tirando o princípio de prestação de contas da Administração, todos os outros princípios já constavam na redação do art. 6º da CF 1891.

Tabela 1 – Quadro comparativo acerca dos princípios CF 1946 x CF 1891.

CF 1946	CF 1891
Art 7º O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:	Art.6º O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: (...) II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionaes:
a) forma republicana representativa;	a) a forma republicana; b) o regime representativo;
b) independência e harmonia dos Poderes;	d) a independência e harmonia dos Poderes;
c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;	c) o governo presidencial; e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários;
d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;	k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;
e) autonomia municipal;	f) a autonomia dos municípios;

⁷¹Art 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº VI e VII do artigo anterior. Parágrafo único - No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

⁷²Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) independência e harmonia dos Poderes; c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da Administração; g) garantias do Poder Judiciário.

f) prestação de contas da Administração;	-
g) garantias do Poder Judiciário.	i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;
-	j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;
-	g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição; h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;
-	l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la.

Fonte: Autoria Própria

Isso posto, a Lei 2.271/1954, que regulava o procedimento previsto no art. 8º da CF 1946, nominava o procedimento de *arguição de inconstitucionalidade*. Entretanto, na lei, o termo utilizado era *representação de inconstitucionalidade*.

Ressalte-se que a adoção do nome *representação interventiva* gerou diversas críticas dos doutrinadores da época, pois o termo *representação* era voltado para manifestações de terceiro dentro de determinado processo e, no caso, estava-se diante de uma ação direta. Parte, aqui representada por Pontes de Miranda, defendia a nomenclatura argumentando que o Procurador-Geral atuaria nesses processos em interesse de terceiro. O outro lado, representado por Alfredo Buzaid, criticava a nomenclatura, dado que o Procurador-Geral não era mero representante e realizava um juízo de procedência ou não do pleito, sendo que ele podia atuar sem a representação de terceiro, mas a partir de um juízo próprio. (CAVALCANTI, 1966, p. 111; MIRANDA, 1947, p. 488; BUZAID, 1958, p. 105)

Themístocles Cavalcanti, que foi Procurador-Geral entre 1946 e 1947, justifica a utilização do nome *representação de inconstitucionalidade* por uma razão meramente prática: a Procuradoria Geral da República tinha dúvidas quanto à natureza do mecanismo contido no art. 8º da CF 1946, buscando efetivar o instrumento foi realizada procura dentro dos verbetes dos procedimentos que seriam julgados pelo STF. Dois se apresentaram como possíveis: *reclamação* ou *representação*. Analisando cada um dos procedimentos, a PGR escolheu *representação*. Por esse motivo, a primeira representação de inconstitucionalidade tem o número de 93. (CAVALCANTI, 1966, p. 112)

Vê-se que, ao bem da verdade, assistia razão aos argumentos apresentados por Buzaid, uma vez que se estava diante de uma ação direta cuja legitimidade era conferida ao Procurador-Geral, que podia exercê-la por provocação ou não. Entretanto, o uso do termo *representação* realizou uma alteração semântica que expandiu o sentido da palavra, e passou a compreender também procedimentos de ação direta.

Isso posto, durante esse período, chama a atenção o julgamento da Representação 94, que tinha por objetivo anular dispositivos da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, e delimitou, a partir do voto do Ministro Castro Nunes que a expressão ato abrangeria tão somente atos legislativos, atos da Assembleia Legislativa, em sua função legislativa ou constituinte⁷³.

Outro tema que foi recorrente nas representações desse período foi a autonomia municipal, sendo que coube ao STF assegurar a observância dos princípios constitucionais e corrigir os exageros das Constituições e Leis Estaduais. Um exemplo foi a Representação 295, que tinha por finalidade dispositivo da Constituição do Ceará que permitia a anulação de leis municipais pela Assembleia Legislativa e autorizavam a suspensão de atos locais pelo Chefe do Executivo.

No julgamento dessa representação, o STF posicionou-se em favor do poder de direção e organização dos Municípios⁷⁴, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição do Estado do Ceará⁷⁵.

4.2.2 Representação Genérica de Inconstitucionalidade

Não obstante os julgados e a importância das representações interventivas para a evolução institucional do Brasil, do ponto de vista do controle de constitucionalidade, o fato

⁷³QUESTÕES PRELIMINARES: Declaração de Inconstitucionalidade em tese – Decisão, e não parecer – que atos abrange – só alcança a matéria que puder ser relacionada com algum dos princípios enumerados em o nº VIII do art. 7 da Constituição – Como deve ser entendida essa limitação – Decisão executável mediante a sanção política da intervenção – Caráter excepcional da Nova atribuição confiada ao Supremo Tribunal. Termos de arguição: O parlamentarismo no estatuto Sul Riograndense – O secretariado como órgão do governo articulado com a Assembleia no Plano da confiança política – Exame dos diversos dispositivos apresentados pela procuradora-geral da república – Poder Executivo unipessoal no governo presidencial – Cisão do poder executivo no governo Parlamentar – Poder Executivo nominal, formal ou apenas ‘de jure’ reservado ao chefe de Estado, no sistema parlamentar – O Governo parlamentar só se concilia com o princípio dos poderes separados mediante o expediente daquela cisão incompatível com as instituições federais – Montesquieu e o advento do parlamentarismo na Grã-Bretanha – O mecanismo dos poderes e governado por freios e contrapesos, que são somente os admitidos na Constituição Federal – A dissolução da Assembleia seria um contrapeso não cogitado e incompatível com o mandato legislativo de dura prefixada – Termos em que a Constituição permite a penetração dos poderes Executivo e Legislativo – Outros aspectos (Rp 94, Relator(a): Min. CASTRO NUNES, Tribunal Pleno, julgado em 17/07/1946, DJ 11-07-1949 PP-01639 COLAC VOL-00924-01 PP-00037).

⁷⁴ O Estado membro tem o poder de organização. O município tem o poder de direção. Ele dirige tudo o que é dele, que é de seu peculiar interesse, que se refere à sua administração, independentemente de qualquer intromissão tutelar. Voto do Ministro Cândido Mota. (Rp 295, Relator: Min. CÂNDIDO MOTTA, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/1957, DJ 17-10-1957 PP-13397).

⁷⁵Representação. Inconstitucionalidade dos arts. 34 e 104 a Constituição do Ceará. As resoluções e atos municipais não podem ser anulados pela Assembleia Legislativa Estadual. (Rp 295, Relator: Min. CÂNDIDO MOTTA, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/1957, DJ 17-10-1957 PP-13397).

mais importante durante a vigência da CF 1946 foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 16/1965, que, ao alterar a alínea “k”, do inciso I, do art. 101⁷⁶, criou a representação genérica de controle de constitucionalidade de leis federais e estaduais, a ser promovida pelo Procurador-Geral da República.

Note-se que o uso da nomenclatura *representação de inconstitucionalidade* recaiu no mesmo equívoco da *representação interventiva*, cuja razão do nome já foi discutida anteriormente. De fato, o termo era tecnicamente incorreto, já que se tratava de ação direta.

A implantação do controle de constitucionalidade concentrado, inicialmente, pode parecer uma contradição do regime militar, pois o controle de constitucionalidade concentrado primordialmente teve por intuito proteger e garantir direitos fundamentais. Contudo, a ideia do regime era criar uma forma de comandar o Poder Judiciário nacional, de modo a evitar e calar vozes dissonantes e que poderiam questionar ou criar empecilhos ao regime militar e sua manutenção. (CLEVÉ, 1995, p. 70)

Lenio Streck sustenta que essa idiossincrasia reflete a busca de um mecanismo rápido e eficaz para conter o Poder Judiciário dos Estados-membro, que poderiam, mediante decisões no plano do controle difuso de constitucionalidade, dificultar ações do regime. Para o autor, o controle concentrado de constitucionalidade, no contexto da EC 16/1965 representava um meio de controlar o sistema jurídico. (STRECK, 2014, p. 519)

Assim, diferentemente do que ocorreu na Europa – quando, no pós-guerra, o objetivo era garantir direitos fundamentais e valores democráticos – no Brasil de 1965, o controle concentrado de constitucionalidade tinha inspirações autoritárias e não democráticas, tampouco de proteger as liberdades individuais.

4.3 Jurisdição Constitucional Estadual

A CF 1946 criou um certo espaço institucional para que os Estados-membro criassem formas de controle de constitucionalidade estadual. Ao mesmo tempo, manteve o controle difuso como modelo de controle de constitucionalidade e trouxe de novo a atuação do Senado para suspensão no todo ou em parte de ato normativo declarado inconstitucional pelo STF

⁷⁶ Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originariamente: [...] k) a representação contra a inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República.

(art. 64⁷⁷), bem como a ação direta interventiva (art. 8^{o78}), que agora se fazia preceder de um julgamento sobre a constitucionalidade do ato estadual.

A EC 16/65 representou uma mudança do controle de constitucionalidade Estadual, já que introduziu de forma expressa o controle concentrado de constitucionalidade das normas Estaduais diretamente no STF. Por outro lado, a EC 16/1965 possibilitou aos Estados-membro a criação de processo de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato do município em conflito com a Constituição do Estado (inciso XIII no art. 124⁷⁹). (CLÈVE, 1995, p. 71)

Essa inovação ampliou o controle judiciário das Constituições e das leis estaduais, o que resultou em um aumento considerável da atividade do Supremo Tribunal Federal, bem como representou retraimento no federalismo brasileiro. (HORTA, 1964, p. 261)

É a partir desse momento que o STF passa a ganhar destaque nessa discussão, uma vez que passou a ter o domínio e última palavra sobre o exame e juízo sobre as Constituições Estaduais.

Ao mesmo tempo, esse movimento permitiu que as Constituições Estaduais resgatassem sistemas de controle de constitucionalidade estaduais de natureza política, permanecendo, paralelamente, o controle jurisdicional. (FERRAZ, 1979, p. 208)

Ao bem da verdade, talvez por uma vontade de dar fim a uma obra inacabada e de efêmera duração, a CF 1946 era muito parecida com a CF 1934. (STRECK, 2014, p. 514)

5 CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL 01 DE 1969

5.1 Aspectos gerais

A Constituição Federal de 1967 (CF 1967) trouxe uma centralização exacerbada no Poder Executivo da União. Do ponto de vista do controle de constitucionalidade não trouxe modificações ao que fora instituído pela EC 16/1965. (FERRARI, 1995, p. 46)

⁷⁷ Art. 64 – Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

⁷⁸ Art. 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº VI e VII o artigo anterior. Parágrafo único – No caso do nº VII, o ato arguido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

⁷⁹ 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 do município em conflito com a Constituição do Estado;

Talvez o evento mais marcante durante a vigência da CF 1967 foi a edição do Ato Institucional (AI) nº 5, que trouxe uma série de restrições as liberdades individuais.

A CF 1967, a exemplo do que ocorrera com a CF 1934, não teve vida longa, sendo substituída por outra ordem constitucional, cuja outorga se deu pela junta militar que governava o país, por meio da Emenda Constitucional 01/1969 (EC 01/1969).

Apesar do nome, a EC 01/1969 se tratava era um diploma constitucional novo, cuja principal característica era o fortalecimento e a centralização do poder da União, em detrimento dos Estados. (BARACHO, 1982, p. 196)

5.2 Jurisdição Constitucional Federal

No plano da jurisdição constitucional federal a CF 1967 não trouxe grandes inovações ao sistema de controle de constitucionalidade, pois manteve o controle difuso e os moldes da representação genérica de inconstitucionalidade. (MENDES; GONET BRANCO, 2014, p. 1068)

A EC 01/1969, a exemplo da CF 1946 e da CF 1967, possibilitou aos Estados-membro a criação de uma espécie de representação interventiva estadual (línea “d”, do parágrafo 3º, do art. 15⁸⁰), cujo objetivo era garantir o cumprimento das Constituições Estaduais em face de atos normativos municipais. Além disso, manteve a representação de inconstitucionalidade do Procurador-Geral da República em face de ato normativo estadual e federal (alínea “l”, inciso I, art. 119)⁸¹.

Durante a vigência da CF 1967 já se demonstrava uma tendência indisfarçável para o controle de constitucionalidade concentrado. (MELLO, 1968, p. 80)

5.3 Jurisdição Constitucional Estadual

⁸⁰Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: [...] §3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: [...] d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados não Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;

⁸¹ Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar originariamente: [...] l) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;

A CF 1967 não incorporou em seu texto o dispositivo da EC 16/65 que permitia a expressamente criação de processos de competência originária aos Tribunais de Justiça dos Estados-membro, os quais tinham por objetivo a análise da compatibilidade de lei ou ato dos Municípios em relação às Constituições dos Estados-membro, ou seja, para exercer a jurisdição constitucional estadual. (MENDES, GONET BRANCO, 2014, p. 1068)

A EC 01/1969, por outro lado, trouxe em seu texto previsão expressa da possibilidade de controle de constitucionalidade estadual de lei municipal, para fins de intervenção no Município (art. 15, §3º, “d”⁸²).

Além disso, mesmo com a centralização excessiva de poderes na União, os Estados-membro tiveram o poder de instituir sistemas de controle de constitucionalidade diferentes do que constava no plano federal. Os Estados-membro de São Paulo, Acre, Espírito Santo, Maranhão e Mato Grosso, criaram sistemas de controle jurisdicional estadual à semelhança do modelo federal, com a possibilidade de ação direta pelo método concentrado. Já os Estados-membro do Ceará, Rio Grande do Sul e de Minas Gerais não o fizeram. (FERRAZ, 1979, p. 214)

Nesse contexto, cabia ao STF delimitar as molduras dessa plasticidade institucional. Isso fica evidente a partir do julgamento do RE 91.470, que discutia sobre a possibilidade de haver um controle de constitucionalidade concentrado em se tratando de leis municipais. A propósito do julgamento do RE 91.740, o Ministro Xavier de Albuquerque manifestou-se favoravelmente a essa possibilidade, desde que houvesse texto constitucional expreso. Veja-se:

[...] o processo, que sobe ao Supremo Tribunal Federal por força da interposição de recurso extraordinário, é de representação do Procurador-Geral da Justiça ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, para exame da argüição de inconstitucionalidade, *in abstracto*, de atos legislativos municipais que se diz colidirem com a Constituição da República e com a Lei Complementar federal n. 25/75.

Ora, tal representação, destinada à argüição, em tese, de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, fundada em contrariedade a preceitos da Constituição Federal, tal representação, repito, não está autorizada pelo nosso sistema constitucional e processual. E cumpriria, como é óbvio, que estivesse, à vista do caráter excepcional da representação de inconstitucionalidade, que é instrumento singularíssimo de controle *in abstracto* da constitucionalidade das leis.

⁸² Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: [...] § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: [...] d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Com efeito, o que a Constituição permite, — graças à inovação que a emenda n. 1/69 introduziu no art. 15, § 3º, letra *d* da redação que lhe deu —, é que o chefe do Ministério Público estadual represente ao Tribunal de Justiça do Estado, para fins de intervenção estadual nos municípios, acerca da inconstitucionalidade, à luz da Constituição estadual, de atos municipais. É isso, e somente isso.

A arguição de inconstitucionalidade em tese, por contrariedade à Constituição Federal, esta só a permite em relação a lei ou ato normativo federal ou estadual, como se vê do seu art. 119, I, letra *l*. Lei ou ato normativo municipal, que acaso colida com a Constituição Federal, só pode ser objeto de contencioso constitucional *in concreto*.⁸³

Esse assunto foi esclarecido por Moreira Alves no julgamento da ADI 347:

Na vigência da Emenda Constitucional nº 01/69, esta Corte teve a oportunidade de declarar a inconstitucionalidade do entendimento de que poderia o poder constituinte estadual dar competência a Tribunal de Justiça para processar e julgar representação de inconstitucionalidade contra lei municipal em face da Constituição Federal. Prevaleceu, então, a tese, por mim sustentada, de que se aquela Emenda não havia atribuído tal competência ao Supremo Tribunal Federal, isso decorreria do propósito do constituinte federal de excluir do âmbito da representação de inconstitucionalidade as leis municipais, e não de lacuna inconsciente, a permitir o seu preenchimento pelos constituintes estaduais em favor dos Tribunais de Justiça, até porque, decorrendo da natureza mesma da decisão dessa representação sua eficácia erga omnes, ficaria o Supremo Tribunal Federal, que a ela, assim, estaria sujeira, impedindo de exercer o seu papel incontestável de guardião da Constituição Federal. (ADI 347 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/1990, DJ 26-10-1990 PP-11976 EMENT VOL-01600-01 PP-00025).

Foi durante o período de vigência da EC 01/1969 que houve um movimento das Procuradorias Estaduais propondo representações de inconstitucionalidade em face de leis municipais. Chama a atenção as incertezas que residiam quanto ao rito e questões processuais de processamento dessa representação junto aos Tribunais de Justiça.

Em parecer sobre o tema, constante de obra da Procuradoria do Estado de São Paulo, Ada Pellegrini Grinover defendeu que o controle concentrado de constitucionalidade e a consequente previsão da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato municipal ou estadual em cotejo com a Constituição estadual, obedece ao princípio geral do controle de constitucionalidade por via direta é uma consequência lógica do texto constitucional. (GRINOVER, 1979, p. 96)

⁸³ Ementa: Arguição de inconstitucionalidade, em tese, por contrariedade à Constituição Federal, de lei ou ato normativo municipal, mediante representação do chefe do Ministério Público Local ao Tribunal de Justiça do Estado. Sua inadmissibilidade. Recurso Extraordinário conhecido, pela letra c, e parcialmente provido para julgar-se recorrente carecedor de representação. (RE 91.740, rel. Min. Xavier Albuquerque, DJ 25-04-1980, Ementário 1168-2)

Desse modo, o controle concentrado de constitucionalidade estadual estava na extensão da capacidade de auto-organização reconhecida no texto constitucional aos Estados-membro. (SILVA, 1979, p. 96)

6 CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988) é fruto de um amplo processo de redemocratização, mas também do aprendizado institucional acumulado durante toda a história institucional do país. Do ponto de vista da Jurisdição Constitucional Federal, ela adotou um controle de constitucionalidade misto, com a coexistência do modelo difuso-concreto e do modelo direto-abstrato, com mais ênfase ao último.

Ao bem da verdade, a CF 1988 restabeleceu o federalismo e a autonomia dos Estados-membro em relação à União. Nas palavras célebres de Ulisses Guimarães durante o discurso de promulgação da CF 1988: “Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão.” (GUIMARÃES, 2016, p. 435)

No plano da jurisdição constitucional estadual, por meio do §2º, do art. 125⁸⁴, ela permitiu expressamente que os Estados-membro possam instituir controle de constitucionalidade direto-abstrato. Assim, tem-se um sistema maior de controle de constitucionalidade, no qual o STF analisa a adequação das normas e atos federais e estaduais em face da Constituição Federal, e um micro-sistema de controle de constitucionalidade, no qual os Tribunais de Justiça dos Estados-membro analisam a compatibilidade de normas e atos municipais e estaduais em face da Constituição do Estado-membro. (BASTOS, 1990, p. 329)

Depois de percorrer como a história constitucional brasileira abordou o tema da jurisdição constitucional, merece um detalhamento mais específico a CF 1988, especialmente o processo de construção do: §2º, do art. 125, que estabelece o controle concentrado de

⁸⁴Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. (...) § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

constitucionalidade estadual; da alínea “a”, do inciso I, do art. 102⁸⁵, que dispõe sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC); e do art. 103⁸⁶, que apresenta o rol de legitimados a propor ADI e ADC.

⁸⁵Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) 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;

⁸⁶ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. § 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

**CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DA ALÍNEA “A”, DO INCISO I, DO ARTIGO 102;
DO ART. 103 E DO §2º DO ART. 125 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988**

1 A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 (EC 26/1985), que alterou a Constituição Federal de 1967/1969.

A referida emenda estabeleceu que os membros da ANC seriam os 487 (quatrocentos e oitenta e sete) Deputados Federais e os 49 (quarenta e nove) Senadores eleitos nas eleições gerais de 1986, bem como pelos 23 (vinte e três) Senadores eleitos nas eleições de 1982, os quais iriam se reunir, de forma unicameral, em 01/02/1987⁸⁷. Além disso, a mencionada alteração constitucional conferiu ao Presidente do STF a obrigação de instalar a ANC e dirigir a sessão e eleição do seu Presidente⁸⁸. Por fim, ficou estabelecido que a Constituição seria promulgada após aprovação de seu texto, em 2 (dois) turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta⁸⁹.

À época, houve um debate acerca do tipo de corpo constituinte a ser eleito para a ANC, em outras palavras, se deveria haver uma ‘constituinte exclusiva’ ou não. Naquele contexto, prevaleceu o entendimento do presidente José Sarney que recomendou que os deputados e senadores eleitos na eleição parlamentar de 1986 teriam poderes especiais para elaborar, em assembleia unicameral, uma nova Constituição. O presidente defendia que a existência de dois órgãos legislativos levaria a uma autofagia dos órgãos legislativos, decorrente do choque institucional entre a Constituinte e um Congresso funcionando paralelamente. (CARVALHO, 2017; COELHO, 2009)

Um outro ponto que merece ser lembrado é que, em setembro de 1986, foi criada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Ela ficou conhecida como Comissão por Afonso Arinos, uma vez que este foi seu presidente. Esse grupo, formado por 50 (cinquenta)

⁸⁷ Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

⁸⁸ Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

⁸⁹ Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembleia Nacional Constituinte.

integrantes, criou um Anteprojeto, o qual foi solenemente ignorado pela ANC. Esse fato foi chamado por Ulysses Guimarães (PMDB/SP), no discurso de promulgação da CF 1988, de uma “audácia inovadora”, decorrente da vontade da constituinte de renovar o ambiente constitucional. (GUIMARÃES, 2016, p. 436)

Em 01 de fevereiro de 1987, sob a presidência do Ministro Moreira Alves, então presidente do STF, foi instalada a ANC e, em 02 de fevereiro de 1987, o Deputado Federal Ulysses Guimarães (PMDB/SP) como Presidente desta.

De forma sintética, as atividades da ANC ocorreram em 7 (sete) etapas, que se desdobraram em 25 (vinte e cinco) fases distintas. O quadro abaixo, formulado por Mauro Marcio Oliveira (OLIVEIRA, 1993, p. 11), estrutura as etapas e fases da ANC com base nos registros da APEM do Senado Federal:

Tabela 2 – Fases da Assembleia Nacional Constituinte.

ETAPAS	FASES
1. Preliminar	Definição do Regimento Interno da ANC
	Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator
	B: Emenda ao Anteprojeto do Relator
	C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão
	F: Substitutivo do Relator
	G: Emenda ao Substitutivo
	H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição
	J: Emenda Mérito da Comissão de Sistematização ao Anteprojeto
	K: Emenda Adequação da Comissão de Sistematização ao Anteprojeto
	L: Projeto de Constituição
	M: Emenda de Plenário e Populares
	N: Substitutivo 1 do Relator
	O: Emenda ao Substitutivo 1
	P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto “A” (início do 1º turno)

	R:Ato das Disposições Transitórias
	S: Emendas de Plenário
	T: Projeto “B” (fim do 1º turno, início do 2º turno)
	U:Emenda ao Projeto “B”
	V: Projeto “C” (fim do 2º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação
	X: Projeto “D” – Redação Final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Fonte: OLIVEIRA, 1993, p. 11.

Cumprir destacar que a catalogação feita pela Base de Anteprojetos, Projetos e Emendas da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (APEM) por alguma razão desconhecida não possui a etapa D. Em que pese esse fato, visando facilitar a consulta futura ela será adotada, inclusive na estruturação dos capítulos. Isso se dá porque a Base APEM, disponibilizada na internet pelo Senado Federal, contém os projetos e anteprojetos da Constituição elaborados pelas comissões e subcomissões, e as emendas apresentadas por ocasião da ANC.

Assim, em 25 de março de 1987, foi aprovado o Regimento Interno da ANC, no qual ficou estabelecido que 8 (oito) comissões temáticas iriam elaborar os dispositivos a respeito do respectivo tema, as quais foram subdivididas em 24 (vinte e quatro) subcomissões. Os dispositivos aprovados pelas comissões seriam sistematizados pela Comissão de Sistematização.

Recebidos os textos das comissões temáticas, a Relatoria da ANC apresentou o Anteprojeto de Constituição, com 501 (quinhentos e um) artigos. Em 18 de novembro de 1987, a Comissão de Sistematização, após votação, apresentou o Projeto A, com 271 (duzentos e setenta e um) artigos.

Cumprir destacar que ocorreram diversos conflitos políticos e manifestações populares no decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização. Por causa deles, foi aprovada emenda ao Regimento da ANC, que permitiu à maioria absoluta apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções. Desta forma, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta para ser aprovado, o que resultou em uma demora nas votações em plenário.

Após essa mudança regimental, ocorreu a votação em 1º turno, do Projeto A, que durou 7 (sete) meses. O resultado dessa votação foi encaminhado à Comissão de Redação,

instalada durante o transcurso da votação e era encarregada de dar redação final ao Projeto de Constituição.

Em 05 de julho de 1988, a Comissão de Redação apresentou o Projeto B, com 245 (duzentos e quarenta e cinco) artigos, o qual foi alvo do 2º turno de votação, cuja duração foi de 2 (dois) meses. O resultado dessa votação foi o Projeto C, com 244 (duzentos e quarenta e quatro) artigos. Este, por sua vez, foi levado à Comissão de Redação, que apresentou a redação final do Projeto D, com 245 (duzentos e quarenta e cinco) artigos, o qual foi submetido a deliberação do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte em 22 de setembro de 1988, ocasião em que foi aprovada, em turno único, sendo esta a redação final da Constituição Federal, que foi promulgada em 05 de outubro de 1988.

2 SUBCOMISSÃO TEMÁTICA DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 Anteprojeto do Relator (Fase A)

O tema alvo do presente trabalho foi alvo da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, cujo presidente era Oscar Corrêa (PFL/MG) e o relator Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), em especial da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, cujo presidente foi José Costa (PMDB/AL) e o relator foi Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP).

A fase A constituiu-se na apresentação, pelo relator da comissão, Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), do Anteprojeto. No que tange ao tema desse trabalho a proposta era a instituição de um Tribunal Constitucional próprio, separado do STF, nos seguintes termos:

Art.13 – O Tribunal Constitucional é composto de nove Ministros: três escolhidos pelo Presidente da República, três escolhidos pelo Congresso Nacional e três escolhidos pelo Tribunal Superior de Justiça.

I – os Ministros do Tribunal constitucional serão escolhidos entre bacharéis em direito, de notório saber jurídico, com pelo menos vinte anos de exercício profissional;

II – o mandato dos Ministros será de doze anos vedada recondução, e renovando-se o Tribunal por um terço a cada quatro anos;

III – durante o exercício do mandato, os Ministros gozarão das garantias e sujeitar-se-ão às vedações próprias da magistratura, perdendo o cargo somente por condenação em crime comum ou de responsabilidade, e fazendo jus a vencimentos fixados para os Ministros de Estado;

IV – findo seu mandato, o Ministro fará jus à aposentadoria co-respondente aos vencimentos do cargo, vedada quaisquer acumulações.

Esse tribunal, por sua vez, seria competente para julgar originariamente representação de inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou de ato normativo com eficácia de lei.

Veja-se:

Art. 14 – Compete ao Tribunal Constitucional:

I – processar e julgar originariamente: [...] f) a representação por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou de ato normativo com eficácia de lei ou, ainda, de omissão legislativa ou administrativa, inclusive o pedido de medida cautelar;

Parágrafo 1. – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade, o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas Estaduais e das Câmaras Municipais, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos devidamente registrados e o Promotor-Geral Federal.

Parágrafo 2. – O Promotor-Geral Federal deverá ser previamente ouvido nas representações por inconstitucionalidade.

Atente-se que o no rol de competências do Tribunal Constitucional constava a expressão *representação de inconstitucionalidade*, ao passo que na disposição do rol de legitimados estava a expressão *ação de inconstitucionalidade*.

No que tange ao controle de constitucionalidade de âmbito estadual havia a seguinte previsão:

Art. 3 – Compete ao Ministério Público, na defesa da ordem democrática, do interesse público, da Constituição e das leis, [...] II) sem exclusividade: [...] f) representar por constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado, de lei ou ato normativo municipal em face desta Constituição e para fins de intervenção do Estado no Município.

Chama a atenção de que esse dispositivo do controle de constitucionalidade estadual não constava da seção destinada a moldar a estrutura do Poder Judiciário dos Estados-membro, mas sim na seção destinada a moldar o Ministério Público.

2.2 Emendas ao Anteprojeto do relator (fase B) e Anteprojeto da subcomissão (fase C)

A fase B restringiu-se a apresentação de emendas ao Anteprojeto. No que tange ao tema em comento, foram apresentadas 23 (vinte e três) emendas, das quais apenas uma foi acolhida na totalidade e outras 11 foram acolhidas parcialmente. A grande parte delas tinha por objetivo expandir os legitimados a propor a representação de inconstitucionalidade. Em verdade, havia consenso nesse sentido, isso fica demonstrado na justificativa da Emenda do constituinte Plínio Martins (PMDB/MS): “É aspiração geral a de legitimar maior número de

pessoas jurídicas para a propositura da ação direta visando a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público”. (BRASIL, 1987a, p. 100)

O próprio relator da Subcomissão, Deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), discorreu sobre essa questão em seu parecer sobre as emendas:

Na mesma linha de valorizar a matéria constitucional, o Anteprojeto ampliou bastante o número de partes legitimadas para arguir a inconstitucionalidade de leis ou de atos administrativos e consagrou a representação de inconstitucionalidade por omissão. O motivo dessa ampliação é muito simples: a Constituição – no pressuposto de que os constituintes atendam às expectativas da imensa maioria do povo brasileiro – criará direitos novos; assegurará aos mais pobres direitos antigos (direitos que por falta de meios efetivos de ação não lhes são, de fato, assegurados); e limitará faculdades contidas no conceito de certos direitos, a fim de subordiná-los ao interesse maior da sociedade. Tudo isso fundado em carta constitucional de índole totalmente diversa – e também a mentalidade de autoridades, administradores e até de juízes e promotores. Consequentemente, se não se der atenção primordialmente ao julgamento das questões constitucionais, ocorrerá com a futura constituição o que ocorreu tragicamente com os princípios ditos programáticos da Constituição de 1948. Não é isso que nosso povo deseja. (BRASIL, 1987c, p. 2)

A título de curiosidade, a emenda 3C 232-6, de autoria de Gustavo de Faria (PMDB/RJ), buscava alterar a estrutura do STF apresentada no Anteprojeto, em especial a ideia de transformá-lo em corte constitucional precípua. Em sua justificativa, apresenta os dados de julgamento do STF naquele período, sendo que os números à época já eram considerados absurdos:

No que tange à competência, o Anteprojeto põe à calva o desconhecimento da atuação do Excelso Pretório, no pertinente às matérias que lhe são submetidas. Breve demonstração numérica, espancará as dúvidas. No último quinquênio -1982 a 1986 - o número de julgamento do STF foi o seguinte: a) 1986 - 22. 158; b) 1985 - 17.798; c) 1984 - 17.780; d) 1983 - 15.260; e) 1982 - 15.117.

Foram julgados, de 1982 a 1986, 88.113 processos. Desse total quanto versaram sobre matéria constitucional? Verifiquemos a resposta, em função do número de Acórdãos que se publicaram, relativos à matéria constitucional: a) 1986 – 085; b) 1985 – 177; c) 1984 – 218; d) 1983 – 306; e) 1982 – 287; TOTAL 1073.

Verifica-se, assim, que de 88.113 julgamentos, apenas 1.073 tiveram relação com matéria constitucional, o que corresponde, percentualmente, a 1,21% das decisões. Essa demonstração, por si só mostra o desacerto de se pretender a transformação do Supremo Tribunal Federal em Corte voltada, exclusivamente, para o controle da constitucionalidade. (BRASIL, 1987b, p. 51)

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público iniciou seus trabalhos visando a um diálogo com a sociedade. Desta forma, realizaram-se 10 (dez) audiências públicas, destinadas a ouvir os diversos segmentos da comunidade jurídica e da sociedade civil. Todavia, o que se viu foi a apresentação quase uníssona de entidades corporativas de servidores do judiciário. Foram ouvidas as seguintes entidades: Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação

Brasileira dos Advogados Trabalhistas (Abrat), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Comissão de Justiça e Paz, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), União Sindicalista Independente (USI), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional dos Defensores Públicos, Associação Nacional dos Serventuários da Justiça e Associação Nacional dos Delegados de Polícia (Adepol). Também foram ouvidos 8 (oito) juristas e magistrados obre temas genéricos ligados à matéria de competência da Subcomissão foram eles: professor José Joaquim Calmon Passos, Dr. Roberto de Oliveira Santos, professor José Lamartine Corrêa de Oliveira, professor Luis Pinto Ferreira, professor Fábio Comparato, professor Raul Machado Horta, Dr. Antônio Pessoa Cardoso e ministro Paulo Brossard. (TAVARES FILHO, 2009, p. 221)

Um aspecto interessante e curioso é que a OAB não se fez presente nas audiências públicas realizadas pela Subcomissão, em que pese ter tido um papel importante na defesa de instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte para criar e desenvolver uma constituição que substituísse a EC 01/1969.

Na fase C, foi apresentado o Parecer e Substitutivo do relator da Subcomissão, o constituinte Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP), modificando alguns pontos do texto. No que tange ao controle o citado constituinte propôs o seguinte texto:

Art. 16 – Compete à Seção Constitucional:

I – julgar originariamente e em única instância a representação por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou de ato normativo, a inconstitucionalidade por omissão, inclusive o pedido de medida cautelar;

§1º - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais, os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça, o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, os Partidos Políticos devidamente registrados e os Promotores-Gerais.

Vê-se que, em relação ao tema controle de constitucionalidade, não houve alteração. Todavia, realizando uma análise das emendas e do próprio parecer do relator da Subcomissão indica a existência de um certo consenso de que era necessário criar ou dotar o STF de uma função de Tribunal Constitucional, que atuasse não só como legislador negativo e que tivesse função de jurisdição constitucional.

Por essa perspectiva, a jurisdição constitucional para os constituintes era compreendida como algo mais do que a função de declaração de inconstitucionalidade das leis. Ela era vista como a função de julgar sobre todos os confrontos constitucionais, seja no controle difuso, seja no controle concentrado.

Esse consenso fica evidente na fala de José Afonso da Silva no Simpósio de Terras Constitucionais realizado em 1986, o qual foi citado em diversas emendas apresentadas no decorrer da ANC, em especial na emenda ES 25850-8 de Vilson Souza (PMDB/SC), que se deu na Fase O da ANC:

Como lembra o insigne jurista JOSÉ AFONSO DA SILVA, a Assembleia Nacional Constituinte converte-se na oportunidade ímpar de: ‘aparelhar um organismo especial que tolha a atividade do poder público, que desborde dos valores constitucionais superiores. Não há de ser um Tribunal Constitucional como legislador negativo de acordo com a concepção de Kelsen, mas uma corte constitucional com a função de jurisdição constitucional; função essa mais ampla do que a simples declaração de inconstitucionalidade das leis – porque visa resolver, a decidir todos os confrontos constitucionais e que funcione sob a base da doutrina norte-americana da Supremacia das normas constitucionais, e que seja exercida por via da ação direta de inconstitucionalidade (...) reconhecida ainda a força geral ‘erga omnes’ das decisões da corte’. (ANAIS do Simpósio de Terras Constitucionais, Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça, Brasília, 1986, Vol. II, p. 60) (BRASIL, 1987d, p. 326)

A fala de José Afonso da Silva, citada pelo constituinte Vilson Souza, também indica uma concordância geral de que era necessária uma engenharia constitucional que mesclasse o controle concentrado e o controle difuso de constitucionalidade.

3 COMISSÃO TEMÁTICA DE ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO

3.1 Emendas ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão (fase E) e Substitutivo do relator da comissão temática (fase F)

Conforme já mencionado, a Comissão Temática de Organização dos Poderes e Sistema de Governo era presidida por Oscar Corrêa (PFL/MG) e tinha como relator Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE).

Dito isso, a fase E limitou-se à apresentação de emendas ao Anteprojeto da Subcomissão. Atinente ao tema alvo deste trabalho, foram apresentadas 21 (vinte e uma) emendas, das quais apenas 1 (uma) foi aprovada em sua totalidade, 15 (quinze) foram aprovadas parcialmente e 5 (cinco) foram rejeitadas. Novamente, grande parte das emendas apresentadas versava sobre a ampliação dos legitimados a propor representação de inconstitucionalidade e não trazia alterações significativas no tema do controle de constitucionalidade.

A fase F se resumiu na apresentação, pelo Relator da Comissão, o constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE), do parecer e substitutivo⁹⁰ ao texto, onde foram apresentadas modificações de cunho formal, de redação, ao Anteprojeto da Subcomissão. Veja-se:

Art. 73 – Compete ao Supremo Tribunal Federal: I – processar e julgar, originariamente: [...] I) a representação por inconstitucionalidade, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

Art. 75 – São parte legítimas para propor ação de inconstitucionalidade: I - o Presidente da República; II - o Primeiro Ministro; III - a Mesa do Senado Federal; IV - a Mesa da Câmara dos Deputados; V - a Mesa das Assembleias Estaduais; VI - os governadores de Estado; VII - os Tribunais Superiores; VIII - os Tribunais de Justiça; IX - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; X - os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; XI - o Procurador Geral da República.

[...] Art. 102 – São funções institucionais do Ministério Público, na área de atuação de cada um de seus órgãos: [...] III – representar por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal quanto à Constituição do Estado, de lei ou ato normativo municipal em face desta Constituição e para fins de intervenção do Estado do Município.

É nesse momento, que emerge a expressão *ação direta de inconstitucionalidade* surge, aqui, como um sinônimo de *representação de inconstitucionalidade*.

3.2 Emendas ao substitutivo (fase G) e do Anteprojeto da comissão temática (fase H)

A fase G diz respeito à apresentação de emendas ao Parecer e Substitutivo do Relator. Acerca do tema abordado nesse trabalho, foram 11 (onze) emendas, sendo que apenas uma foi acolhida e ainda em caráter parcial, todas as outras foram rejeitadas.

A emenda 3S0729-7 aprovada parcialmente foi apresentada pelo Deputado Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) e versava o seguinte sobre o tema em questão:

Os §§ 19 e 29 do artigo 75 passam a ter a seguinte redação, com o acréscimo de um 3º:

§ 1º. Julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, o S.T.F. fixará os limites e a extensão dos efeitos decorrentes da declaração.

§2º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão normativa ou de atos administrativos, o S.T.F. assinará prazo ao órgão do poder competente, para que, sob pena de responsabilização e suprimimento, torne efetiva a providência.

§3º. Decorrido o prazo aludido no parágrafo anterior sem que sanada a omissão, poderá o S.T.F. editar resolução, a qual, com força de lei, vigorará supletivamente. (BRASIL, 1987e, p. 193)

⁹⁰ Nos termos do §4º, do art. 118, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo quando alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto”.

Em parecer, o Relator aprovou parcialmente a emenda. Segundo ele, a sugestão já constava no texto de forma sintética. (BRASIL, 1987f, p. 27)

A fase H abarcou a apresentação do Anteprojeto da Comissão que, em relação aos temas desse trabalho, ficou com a seguinte redação:

Art. 101 – Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I – processar e julgar, originariamente: [...] I) a representação por inconstitucionalidade, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

[...] Art. 103 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade: I – o Presidente da República; II – o Primeiro-Ministro; III – a Mesa do Senado Federal; IV – a Mesa da Câmara dos Deputados; V – a Mesa das Assembleias Estaduais; VI – os Governadores de Estado; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; IX – o Procurador Geral da República; X – as Confederações Sindicais.

[...] Art. 137 – São funções institucionais do Ministério Público, na área de atuação de cada um dos seus órgãos: [...] III – representar por inconstitucionalidade por lei ou ato normativo estadual ou municipal quanto à Constituição do Estado, de lei ou ato normativo municipal em face desta Constituição e para fins de intervenção do Estado no Município.

Vê-se que, apesar de a emenda apresentada pelo constituinte Carlos Sant’Anna (PMDB/BA) ter sido aprovada, não houve mudança no texto constante do Substitutivo do Relator.

Com a apresentação do Anteprojeto teve fim a etapa da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, iniciando-se a etapa da Comissão de Sistematização.

4 COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

4.1 Anteprojeto de Constituição (fase I), Emendas de Mérito da Comissão (fase J), Adequação da Comissão (fase K) e Anteprojeto de Constituição (fase L)

A Comissão de Sistematização foi presidida por Afonso Arinos (PFL/RJ) e teve como relator Bernardo Cabral (PMDB/AM). Cabe lembrar que Afonso Arinos (PFL/RJ) foi presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, cujo Anteprojeto foi ignorado e abandonado pela ANC. Entretanto, a experiência obtida o auxiliou na condução dos trabalhos da Comissão de Sistematização.

Dito isso, na fase I, foi apresentado o Anteprojeto de Constituição, que se tratava de uma compilação dos Anteprojetos das Comissões Temáticas e não possuía qualquer alteração do que constava na fase H.

A fase J, por sua vez, correspondeu à apresentação de Emendas ao Anteprojeto de Constituição. Já na fase K foram apreciadas as emendas e efetuada adequação no texto do Anteprojeto.

Em relação ao tema em comento, foram apresentadas 11 (onze) emendas. Todas elas foram rejeitadas, sendo que 9 (nove) delas foram rejeitadas por intempestividade, visto que foram apresentadas em desconformidade com o disposto no §2º, do art. 19, do Regimento Interno da ANC⁹¹.

Por causa disso, o Projeto de Constituição apresentado na fase L não trouxe qualquer modificação em relação ao texto que constava anteriormente no Anteprojeto.

4.2 Emendas de Plenário e Populares (Fase M) e Substitutivo 1 do Relator (Fase N)

Na fase M, foram apresentadas emendas de plenário e populares ao Projeto de Constituição. Atinentes ao tema em comento, foram apresentadas 44 (quarenta e quatro) emendas, das quais 35 (trinta e cinco) foram rejeitadas, 4 (quatro) foram acolhidas totalmente e 5 (cinco) acolhidas parcialmente.

Até esse momento da constituinte, havia a previsão no texto da possibilidade de atos normativos municipais serem alvo de ADI no STF. A emenda 1P02201-1, de autoria do constituinte Theodoro Mendes (PMDB/SP), que não foi acolhida pelo relator, buscava retirar essa possibilidade, sendo que os atos normativos municipais só seriam possíveis de controle concentrado nos Tribunais de Justiça dos Estados-membro. Segue a justificativa do constituinte:

Os Tribunais de Justiça do Estado vinham julgando representações e inconstitucionalidades de normas municipais, arguidas tanto pelo Procurador Geral da Justiça, nos casos de representação interventiva, como Procurador Geral do Estado, nos demais casos, mas o Supremo Tribunal Federal passou a recusar as arguições interventivas, sob o fundamento de que essa representação de inconstitucionalidade não está prevista na Constituição da República. Fico, assim, a maior parte das normas inconstitucional dos municípios, sem controle jurisdicional por ação direta. É de absoluta conveniência que as normas municipais tenham o controle de constitucionalidade, com as normas federais e estaduais. Sugere-se, apenas, que a inconstitucionalidade das leis e atos municipais seja julgada em única e última instância pelo Tribunal de Justiça do Estado, para aliviar o Supremo Tribunal Federal de mais um recurso. (BRASIL, 1987g, p. 234)

⁹¹ Art. 19. Na Comissão de Sistematização os anteprojeto recebidos das Comissões serão distribuídos em avulsos a todos os seus membros, devendo o Relator, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar relatório fundamentado, concluindo por anteprojeto. [...] §2º Ao anteprojeto poderão ser apresentadas emendas nos 5 (cinco) dias que se seguirem à distribuição dos avulsos, e que serão destinados à sua discussão, circunscritas, essas emendas, à adequação do trabalho apresentado com os anteprojeto oriundos das Comissões.

Por outro lado, a emenda 1P17097-4, acolhida pelo Relator e apresentada por José Ignacio Ferreira (PSDB/ES), buscava possibilitar aos Estados-membro instituírem mecanismos de controle jurisdicional de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais. Para além disso, ela colocava o dispositivo na seção que regulava o Poder Judiciário nos Estados. A redação dela era a seguinte:

Insira-se, após o art. 229, dispositivo com a seguinte redação, renumerando-se os demais:

Art. 230 – Cabe aos Estados a instituição de mecanismos de controle jurisdicional de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais contrários à Constituição do Estado e da constitucionalidade de leis e atos normativos municipais contrários a esta Constituição, vedada a atribuição da legitimação de agir a um único órgão. (BRASIL, 1987h, p. 738)

Aproveitando o ensejo, saliento também a emenda 1P01840-4, apresentada por Nilson Gibson (PMDB/PE), também aprovada pelo relator e que, em sua justificativa, explicita a tentativa de corrigir a nomenclatura, modificando de *representação* para *ação direta de inconstitucionalidade*:

Quando se diz que o direito de ação obriga o Estado a prestar jurisdição, fica implícito que ele deve desempenhar essa função de modo a assegurar às partes todas as garantias de justiça. A chamada ‘REPRESENTAÇÃO’, para que o Supremo Tribunal Federal declare inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, mas, que tecnicamente é verdadeira ‘ação direta de inconstitucionalidade’, em que pese a nome da medida desde 1946. (BRASIL, 1987g, p. 195)

Posteriormente a apresentação das emendas ocorreu fase N, que veio a ser a apresentação do Substitutivo 1 do Relator, cuja redação era a seguinte:

Art. 148 – Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I – processar e julgar, originariamente: [...] j) a representação por inconstitucionalidade;

[...] Art. 149 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade: I – o Presidente da República; II – o Primeiro-Ministro; III – a Mesa do Senado da República; IV – a Mesa da Câmara Federal; V – a Mesa das Assembleias Estaduais; VI – os Governadores de Estado; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; IX – o Procurador-Geral da República, o Defensor do Povo e o Procurador-Geral da Justiça nos Estados e no Distrito Federal; e X – as Confederações Sindicais.

[...] Art. 171 – Os Estados organizarão sua justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...] §2º - Cabe aos Estados a instituição de mecanismos de controle jurisdicional da constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contrários a esta Constituição ou à Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

[...] Art. 180 – São funções institucionais do Ministério Público, na área de atuação de cada um dos seus órgãos: [...] III – representar por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo e para fins de intervenção da União nos Estados e destes nos Municípios.

Apesar de o controle de constitucionalidade estadual ter sido retirado das atribuições do Ministério Público, ainda constava nas atribuições deste último alguns sinais dessa separação. Isso é perceptível nas expressões *representar por inconstitucionalidade e interpretação de lei ou ato normativo*.

4.3 Emendas ao Substitutivo 1 (fase O) e Substitutivo 2 do Relator (fase P)

A fase O constituiu-se na apresentação de emendas em face do Substitutivo 1. Acerca do mote deste trabalho foram apresentadas 31 (trinta e uma) emendas, das quais 23 (vinte e três) foram rejeitadas, 4 (quatro) foram acolhidas na totalidade e 4 (quatro) acolhidas parcialmente.

Neste momento, é interessante destacar 3 (três) emendas, 2 (duas) emendas acolhidas em sua totalidade, cujas autorias são de Nelson Jobim (PMDB/RS) e Maurício Correa (PDT/DF), e 1 (uma) acolhida parcialmente, patrocinada por José Richa (PSDB/PR), as quais contribuíram sobremaneira para a estruturação dos dispositivos constitucionais como conhecemos.

A emenda ES27406-6 do constituinte Maurício Correa (PDT/DF), na esteira daquela apresentada por Theodoro Mendes (PMDB/SP) na fase M, visava impedir que os atos normativos municipais fossem passíveis de controle de constitucionalidade direto pelo Supremo Tribunal Federal, o que seguia a tradição jurídica da ordem constitucional anterior:

Acrescentar depois de ‘inconstitucionalidade: ‘de lei ou ato normativo federal ou estadual’

Justificativa: Como está no artigo, viriam ao Supremo Tribunal Federal até as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, o que é inaceitável. (BRASIL, 1987i, p. 1617)

Já a emenda ES32210-9, do constituinte Nelson Jobim (PMDB/RS) estruturou as competências do Supremo Tribunal Federal. Em relação ao tema em comento, ela deu destaque a função de exercício da jurisdição constitucional, em especial o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Dito isso, ela dispunha o seguinte: “Art. 148 – Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – Processar e julgar originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade.” (BRASIL, 1987j, p. 2781)

Frise-se que outras emendas de outros constituintes apresentaram redações semelhantes, trazendo a expressão *ação direta de inconstitucionalidade*, contudo, apenas a

patrocinada por Nelson Jobim (PMDB/RS) a colocava como destaque, ou seja, a colocava na alínea “a” do inciso I.

A emenda ES33999-1, do constituinte José Richa (PSDB/PR), por sua vez, estruturou o controle de constitucionalidade estadual. Nesse sentido, examina-se o teor do disposto emenda:

Art. 171 – Os Estados organizarão sua justiça observados os princípios estabelecidos nesta Constituição: (...) §2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

A fase “P” constituiu-se na apresentação do Substitutivo 2 do relator, cuja redação, em relação aos temas em questão, foi a seguinte:

Art. 126. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;
[...] Art. 149. Os Estados organizarão sua justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...] §2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Isso posto, houve uma mescla das proposições apresentadas por Nelson Jobim (PMDB/RS) e Maurício Correa (PDT/DF) em um dispositivo constitucional, que viria mais tarde a ser a alínea “a”, do inciso I, do art. 101 da CF 88. Note-se que ambos os constituintes posteriormente seriam Ministros do STF.

Já a emenda do Senador José Richa (PSDB/PR) trouxe a redação definitiva do que viria a ser o §2º, do art. 125 da CF 88.

Em verdade, a redação dos dispositivos acima conseguiu conciliar, em alguma medida, as ideias e os consensos que existiam naquele momento em relação à jurisdição constitucional, tanto que resistiu ao curso da ANC, consagrando-se como texto definitivo na promulgação da Constituição de 1988.

A documentação da ANC permite-se dizer que a presença do termo *representação de inconstitucionalidade* no §2º, do art. 125 é um resquício evolutivo do texto constitucional, além de padecer de um equívoco original decorrente da utilização do termo na prática constitucional da representação interventiva durante a CF 1946, que foi reforçado pelo texto da EC 01/1969. Além disso, do ponto de vista da técnica legislativa e da sistematização do

texto, a falta de uniformidade das nomenclaturas no texto é possível dizer que se trata de um equívoco, cujas consequências serão vistas no capítulo seguinte.

Durante as fases Q e R não foram apresentadas emendas. Já na fase S o constituinte Nion Albernaz (PMDB/GO) apresentou emenda para dar eficácia *erga omnes*, o julgamento de representação de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, bem como dava poder aos Tribunais de Justiça decidir as questões incidentais de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual, encaminhando as decisões à Assembleia Legislativa, se for o caso, para efeito da suspensão da execução. Essa Emenda foi rejeitada.

Nessa mesma fase, o constituinte Eraldo Tinoco (PFL/BA) apresentou emenda que mudava muitos dispositivos constitucionais, mas em relação ao que se está analisando, não houve alteração. Essa emenda foi parcialmente aprovada.

Nas fases subseqüentes, os dispositivos constitucionais em questão não foram alvos de demais emendas ou alterações, permanecendo intactos até a promulgação da constituição, havendo alteração apenas quanto a sua numeração.

5 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 03 DE 1993

O texto da alínea “a”, do inciso I, do art. 102 da CF 88 foi alterado pela Emenda Constitucional 03 de 1993 (EC 03/93), que tem como origem legislativa a Proposta de Emenda à Constituição nº 48 de 1991 (PEC 48/91) da Câmara dos Deputados e inicialmente patrocinada pelo então deputado federal Luiz Carlos Hauly (PMDB/PR).

A PEC 48/91 buscava uma reforma tributária, para tanto tinha por alterar os artigos 146, 149, 150, 153, 155, 156, 158, 159, 161. Ressalta-se que, inicialmente, a proposição não buscava alterar qualquer dispositivo relativo ao controle de constitucionalidade. Na CCJC a PEC 48/91 teve sua constitucionalidade e juridicidade validada. Subsequentemente, foi instalada a comissão que iria analisar a PEC 48/91, sendo que ao Deputado Benito Gama (PFL/BA) coube a tarefa de relatar e proferir o parecer.

O relator apresentou substitutivo, alterando algumas disposições da proposição original. É nesse momento que surge a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). Nas palavras do próprio relator em seu parecer:

Fora do campo impositivo, o Substitutivo apresenta algumas medidas dignas de menção.

[...] A ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal julgada originariamente pelo Pretório Excelso e com efeito vinculante para as

instâncias inferiores dará, sem dúvida, mais segurança ao direito, impedindo o tumulto causado pelas decisões divergentes nas instâncias inferiores em causas de grande importância para o Fisco e para os contribuintes.

Até esse momento, não houve qualquer menção ou debate acerca da inclusão da ADC na alínea “a”, do inciso I, do art. 102 da CF.

Ela incorpora parte da PEC 130/92, que fora apresentada pelo Dep. Roberto Campos (PPB/RJ). Essa proposta suprimia o inciso X, do art. 52⁹², ao passo que definia que as decisões definitivas em controle de constitucionalidade teriam eficácia *erga omnes*, independentemente de serem no âmbito de concentrado ou difuso, e criava uma ação declaratória de constitucionalidade cujos legitimados os mesmos que poderiam propor ADI. Nessa redação, não havia limitação de que a ADC só poderia ter como objeto ato normativo federal.

Note-se que além dessa alteração, o substitutivo do Dep. Benito Gama (PFL/BA), a partir da inclusão de um parágrafo 4º no art. 103, criava uma ação direta de interpretação do Direito Federal, que poderia ser apresentada pelo Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados ou Procurador-Geral da República junto ao STJ.

Mesmo com essas disposições o substitutivo do Dep. Benito Gama (PFL/BA) foi aprovado na Câmara dos Deputados, em duas votações, por 3/5 da Casa.

Ao ir para o Senado, a proposição teve sua numeração alterada, passando a ser a PEC 02/93. A inclusão da ADC no texto constitucional passou incólume por essa etapa, diferentemente da Ação Direta de Interpretação do Direito Federal, que foi rejeitada.

Tendo em vista como se deu a construção dos dispositivos constitucionais relativos ao Controle Concentrado de Constitucionalidade Estadual, bem como daqueles da Jurisdição Constitucional Federal que lhe afetam, cabe analisar os impactos desses dispositivos na vida constitucional dos Estados-membro, o que será feito no capítulo a seguir.

⁹² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

CAPÍTULO 4 – PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL

1 DIVERSIDADE DE MODELOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NOS ESTADOS-MEMBRO

A inovação trazida pelo §2º, do art. 125 da CF 1988 teve um reflexo direto nas Constituições Estaduais, antes da CF 1988 existiam 22 (vinte e dois) Estados-membro⁹³, dos quais 8 (oito)⁹⁴ possuíam em suas Constituições Estaduais norma expressa dispendo sobre algum controle de constitucionalidade que defendia a própria constituição estadual em face de atos normativos estaduais que, eventualmente, a ofendessem.

Atualmente, todos os Estados-membro contêm normas relacionadas ao controle de constitucionalidade estadual em face de normas estaduais e municipais⁹⁵. Entretanto, há uma diversidade de modelos de controle de constitucionalidade estadual, basicamente cada Estado-membro.

Essa diversidade, contudo, não significa que os Estados-membro instituem modelos distantes daquele previsto na Constituição Federal. De fato, os Estados-membro instituem mecanismos de controle de constitucionalidade estadual baseados no modelo instituído pela Constituição Federal.

Partindo para uma análise mais específica, exceção feita ao Rio de Janeiro, em todas as constituições dos Estados-membro há menção expressa ao termo Ação Direta de Inconstitucionalidade no texto. Os Estados de Alagoas e Mato Grosso do Sul possibilitam a propositura de Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental Estadual.

Todas as constituições estaduais, com exceção feita ao Estado do Tocantins, possuem um rol de legitimados habilitados a exercer o controle concentrado de constitucionalidade e

⁹³ Os estados existentes eram: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. (TRIGUEIRO, 1980, p. 23 e 24) Amapá, Distrito Federal, Rondônia, Roraima e Tocantins passaram a ser Estados após a CF 1988.

⁹⁴ Os estados eram: Acre, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. O Piauí é um caso interessante, pois a Constituição Estadual dispunha de dispositivo expreso possibilitando ao Tribunal de Justiça declara a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (alínea “f”, inciso VII, art. 53), mas não havia norma expressa dispendo sobre representação de inconstitucionalidade. Já o Mato Grosso do Sul possibilitava a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo municipal, mas não havia previsão em face de lei ou ato normativo estadual. Para mais informações ANEXO II desta Dissertação.

⁹⁵ Para mais informações, ir ao ANEXO I desta Dissertação.

apenas a Constituição do Estado de Goiás possui a necessidade de existir relação de pertinência entre o objeto da ADI e as atividades desenvolvidas por entidade sindical estadual legitimada.

De modo a ter uma noção mais clara e geral da situação atual do controle de constitucionalidade nos estados segue planilha que compila as informações apresentadas.

Tabela 3 – Controle de constitucionalidade nos Estados-membro.

Estados	ADI	ADC	ADO	ADPF	Representação de Inconstitucionalidade	Rol de legitimados	Relação de Pertinência	PGE dever de defender o ato impugnado
AC	X	-	X	-	-	X	-	-
AL	X	-	-	X	-	X	-	-
AP	X	X	-	-	-	X	-	-
AM	X		-	-	-	X	-	-
BA	X	-	-	-	X	X	-	-
CE	X	X	-	-	-	X	-	-
DF	X	X	-	-	-	X	-	-
ES	X	-	-	-	-	X	-	-
GO	X	X	-	-	-	X	X	X
MA	X	-	-	-	-	X	-	X
MT	X	-	-	-	X	X	-	X
MS	X	-	-	X	X	X	-	-
MG	X	X	-	-	-	X	-	X
PA	X	-	-	-	-	X	-	X
PB	X	-	X	-	X	X	-	-
PR	X	X	X	-	-	X	-	X
PE	X	-	-	-	-	X	-	
PI	X	X	-	-	-	X	-	X
RJ	-	-	-	-	X	X	-	-
RN	X	-	X	-	-	X	-	X
RS	X	-	X	-	-	X	-	X
RO	X	-	X	-	-	X	-	X
RR	X	-	X	-	-	X	-	X
SC	X	-	X	-	-	X	-	X
SP	X	-	X	-	X	X	-	X
SE	X	-	X	-	-	X	-	X
TO	X	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Autoria própria.

É possível perceber que, apesar da necessidade de adequação entre o controle de constitucionalidade do Estado-membro e aquele previsto na CF 88, não há uma unidade total no modelo adotado pelos estados, havendo uma certa especificidade em cada um deles.

Cumprе ressaltar que essa diversidade não fere a simetria constitucional, pois o que a Assembleia Nacional Constituinte queria coibir é a instituição pelos Estados-membro de sistemas de controle de constitucionalidade totalmente diversos daquele previsto na CF 88, tal como se dava durante a vigência da CF 1891. De fato, a CF 1988 não obriga aos Estados-membro adotarem modelo idêntico aquele disciplinado por ela. (LEONCY, 2007, p. 58)

2 A EXTENSÃO DO TERMO REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

2.1 Âmbito da Constituição Federal

O §2º do art. 125 da CF 88 apresenta a redação *representação de inconstitucionalidade*. Conforme se observou no capítulo anterior, essa nomenclatura decorre de um equívoco original que se deu na nomeação da *representação interventiva* durante a vigência da CF 1946 e que, pela Lei 2271/1954, era nomeado de *arguição de inconstitucionalidade*, bem como é um resquício evolutivo do texto constitucional.

De início, pode-se dizer que *representação de inconstitucionalidade* seria um sinônimo da atual *ação direta de inconstitucionalidade* (ADI). Contudo, dentro dessa concepção estavam enquadrados não só as ADI's, mas também as *ações diretas de constitucionalidade* (ADC). Isso se dava porque durante a vigência da CF 1967, a *representação de inconstitucionalidade* era utilizada tanto para questionar a inconstitucionalidade de uma norma, quanto para se buscar a constitucionalidade de uma norma a partir de um pedido de inconstitucionalidade, um expediente que se assemelha, por vias tortas, ao que hoje é a ADC.

Diversos são os casos em que o Procurador Geral da República apresentava a representação de inconstitucionalidade e posteriormente pugnava pela sua improcedência⁹⁶,

⁹⁶ Poder de Emenda das Assembléias Legislativas. Lei Anterior ao Ato Institucional nº 2. Reestruturação de dois cargos, em harmonia com o sistema do projeto Governamental, e com indicação dos recursos necessários. Observados os arts. 22, parágrafo 1 e 30 da Constituição de São Paulo, então vigentes. Improcedência da representação de inconstitucionalidade, como opina a Procuradoria Geral. (Rp 732, Relator(a): Min. VICTOR NUNES, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/1968, DJ 04-11-1968 PP-04555 EMENT VOL-00745-01 PP-00017) e ICM – Calculo por estimativa. Constitucionalidade dos arts 9º e 10º do Decreto-lei nº 8, de 7 de abril de 1969, do Estado do Rio de Janeiro. Representação Improcedente. (Rp 897, Relator(a): Min. RODRIGUES ALCKMIN, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/1975, DJ 08-07-1976 PP-05109 EMENT VOL-01027-01 PP-00084 RTJ VOL-00078-02 PP-00330)

ou ainda se manifestava pela improcedência parcial⁹⁷. Isso configura a característica de ações irmãs⁹⁸ da ADI e da ADC, cuja diferença se dá no pedido formulado.

Diante do que já foi exposto quando se analisou a CF 1946, a utilização do termo *representação de inconstitucionalidade* foi resultado de questão prática, sendo que, do ponto de vista legal e constitucional, a melhor nomenclatura seria *arguição de inconstitucionalidade*.

Com o passar do tempo houve uma alteração semântica no sentido do termo *arguição de inconstitucionalidade*, que passou a significar o procedimento na modalidade difusa do controle de constitucionalidade. Isso é perceptível pela utilização do verbo *arguir* no art. 480⁹⁹ do Código de Processo Civil de 1973 e nos arts. 948¹⁰⁰ do Código de Processo Civil de 2015, bem como pela utilização do termo *arguição* no art. 949¹⁰¹ deste último.

Em contrapartida, durante a ordem constitucional anterior à CF 1988, o termo *representação de inconstitucionalidade* sofreu alteração semântica que expandiu o sentido da palavra, passando representar o procedimento de controle concentrado de constitucionalidade.

As inovações trazidas pela CF 88, além de refinar o controle concentrado de constitucionalidade diante da complexidade da realidade e da prática da jurisdição constitucional, resultaram em uma mutação do termo *representação de inconstitucionalidade*, tornando-o gênero do qual fazem todos os procedimentos inerentes ao controle concentrado

⁹⁷ Representação. Lei nº 5.972, de 24.7.1969, do Estado do Paraná, que dispõe sobre a obrigatoriedade do combate à febre aftosa em todo o território estadual. Arguição de Inconstitucionalidade de seus artigos 8º e 9º, por infração ao art. 8º, XVII, C da CF. Improcedência, contudo da Representação. (Rp 919, Relator(a): Min. BILAC PINTO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/1977, DJ 01-07-1977 PP-04459 EMENT VOL-01063-01 PP-00123 RTJ VOL-00081-03 PP-00688)

⁹⁸ "O Direito conta com instrumentos, expressões e vocábulos com sentido próprio, não cabendo a mesclagem, quando esta se faz a ponto de ensejar regime diverso, construção que não se afina com o arcabouço normativo. Há de se distinguir a ação direta de inconstitucionalidade da ação declaratória de constitucionalidade. São irmãs, cujo alcance é chegar-se à conclusão quer sobre o vício, quer sobre a harmonia do texto em questão com a Carta da República. O que as difere é o pedido formulado. Na ação direta de inconstitucionalidade, requer-se o reconhecimento do conflito do ato atacado com a Constituição Federal, enquanto na declaratória de constitucionalidade, busca-se ver proclamada a harmonia. A nomenclatura de cada qual das ações evidencia tal diferença." (ADI 3.324, voto do rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 5-8-2005.)

⁹⁹ Art. 480. Argüida a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, ouvido o Ministério Público, submeterá a questão à turma ou câmara, a que tocar o conhecimento do processo.

¹⁰⁰ Art. 948. Argüida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.

¹⁰¹ Art. 949. Se a arguição for: I - rejeitada, prosseguirá o julgamento; II - acolhida, a questão será submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial, onde houver. Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

de constitucionalidade, visto que ela é a matriarca que geriu o que futuramente seriam os procedimentos contidos na CF 1988.

Isso posto, quando o §2º, do art. 125 possibilita que os Estados-membro instituem *representação de inconstitucionalidade* não diz respeito apenas à ADC e ADI, mas a todos os mecanismos inerentes ao controle concentrado de constitucionalidade, aqui inclusas a ADPF e Reclamação Constitucional.

Por fim, percebe-se que, se do ponto de vista da técnica legislativa e da sistemática constitucional a escolha do termo *representação de inconstitucionalidade* é equivocada, do ponto de vista do modelo institucional essa escolha se mostrou muito feliz.

Ao escolher um termo de uma ordem constitucional anterior, que não possui relação direta com os mecanismos do modelo do controle de constitucionalidade federal construído na CF 1988, a ANC criou uma abertura interpretativa que permitiu aos Estados-membro uma liberdade para estabelecer diferentes formas de controle concentrado de constitucionalidade estadual, mas sem que se afastasse do modelo federal.

2.2 Âmbito das Constituições dos Estados-Membro

Conforme observado anteriormente, no âmbito da Constituição Federal o termo *representação de inconstitucionalidade* passou a ser gênero do qual os procedimentos do controle de constitucionalidade são espécie.

Sidraque Anacleto defende, contudo, que no âmbito das Constituições Estaduais, a *representação de inconstitucionalidade* é considerada como sinônimo de *ação direta de inconstitucionalidade*. (ANACLETO, 2014, p. 108)

Entretanto, essa posição não possui guarida com a realidade e com a diversidade de modelos existentes no âmbito da jurisdição constitucional dos Estados-membro.

Vejamos o exemplo do Estado do Rio de Janeiro que estabelece como único mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade a *representação de inconstitucionalidade* (art. 161, IV, *a*,¹⁰²), cujo rol de legitimados (art. 162¹⁰³) guarda simetria com o previsto no art. 103 da CF 1988.

¹⁰²Art. 161 – Compete ao Tribunal de Justiça: [...] IV – processar e julgar originariamente: a) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual.

¹⁰³Art. 162 – A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado,

Em sentido diverso, caminha a Constituição do Estado da Bahia, que determina que é competência originária do Tribunal de Justiça julgar e processar as representações de inconstitucionalidade (alínea “d”, do inciso I, do art. 123¹⁰⁴). Por outro lado, estabelece os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade em face de lei ou ato normativo estadual ou municipal contrário à Constituição Estadual (art. 134¹⁰⁵).

Os Estado-membros de Mato Grosso (art. 96¹⁰⁶ e 124¹⁰⁷) e de São Paulo (art. 74¹⁰⁸ e art. 90¹⁰⁹) também adotam essa mesma sistemática em suas Constituições Estaduais, nas quais consta nas competências dos Tribunais de Justiça a expressão *representação de inconstitucionalidade* e no rol de legitimados consta a expressão *ação direta de inconstitucionalidade*.

pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

¹⁰⁴ Art. 123. Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: I – processar e julgar, originariamente: [...] d) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, contestados em face desta Constituição e para a intervenção no Município;

¹⁰⁵ Art. 134. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição: I – o Governador; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VI – federação sindical e entidades de classe de âmbito estadual; VII – Prefeito ou Mesa de Câmara Municipal;

¹⁰⁶ Art. 96 Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: [...] d) as representações sobre inconstitucionalidade de leis ou ato normativo estaduais ou municipais;

¹⁰⁷ Art. 124 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; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Procurador-Geral do Estado; V – o Procurador-Geral da Defensoria Pública; VI – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VII – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VIII – federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual; IX – o Prefeito, a Mesa da Câmara de Vereadores ou partido político com representação nesta, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal. Art. 125 Somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

¹⁰⁸ Artigo 74 – Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: [...] VI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição; XI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição

¹⁰⁹ Artigo 90 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: I – o Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa; II – o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho da Seção Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso; VI – os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara.

Contradizendo essa posição, o Estado-membro de Mato Grossos do Sul além da previsão da *ação direta de inconstitucionalidade*, possibilita a proposição de *arguição por descumprimento de preceito fundamental* (§3º, do art. 123¹¹⁰). Em mesma esteira, o Estado-membro da Paraíba apresenta uma construção diferente, em que a ADPF consta de uma interpretação do seu texto (alínea “e”, do inciso I, do art. 105¹¹¹).

Pode-se perceber que, tal qual no modelo federal, o termo *representação de inconstitucionalidade* configura-se como gênero do qual fazem parte outros procedimentos previstos no controle de constitucionalidade federal, mas os Estados-membro podem estipular apenas como mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade apenas a *ação direta de inconstitucionalidade*.

Esse fato pode aparentar que o termo *representação de inconstitucionalidade* é um sinônimo da expressão *ação direta de inconstitucionalidade*. O que não procede na realidade, haja vista o disposto nas constituições dos Estados-membro da Paraíba e Mato Grosso do Sul.

3 OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA E O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL

Os Tribunais de Justiça Estaduais são competentes para julgar as ações envolvendo o controle concentrado de constitucionalidade estadual, sendo que o Plenário deles é o órgão competente para efetuar o julgamento deste tipo de demanda.

Nos termos do art. 93, XI¹¹², da CF 88, o Plenário dos tribunais com mais de 25 (vinte e cinco) desembargadores, pode constituir Órgão especial, cuja competência para julgar os casos de controle de constitucionalidade pode ser delegada a eles.

¹¹⁰ Art. 123. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestado em face desta Constituição: [...] § 3º A arguição de descumprimento de norma de eficácia plena, de princípio ou de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Tribunal de Justiça.

¹¹¹ Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar: a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral de Justiça, estando legitimados para agir: 1. O Governador do Estado; 2. A Mesa da Assembléia Legislativa; 3. O Procurador – Geral de Justiça e o Procurador – Geral do Estado; 4. O Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil; 5. Os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; 6. O Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local; 7. Federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual. [...] e) a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição;

¹¹² Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...] XI – nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros,

A propósito do julgamento do MS 26411¹¹³, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o STF definiu que o próprio tribunal pleno tem o poder de criar órgão especial do tribunal e definir as atribuições deste.

No momento atual, dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça existentes em 16 (dezesseis)¹¹⁴ deles o Plenário¹¹⁵ é responsável por analisar as demandas decorrentes do controle concentrado de constitucionalidade, nos outros 11 (onze)¹¹⁶ essa atividade é delegada a um órgão especial¹¹⁷ do tribunal.

4 ATOS QUE PODEM SER OBJETO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL

Tal qual já mencionado no Capítulo 1, a ideia de um controle de constitucionalidade pressupõe um conceito de hierarquia das normas jurídicas, na qual a Constituição se encontra no ápice, sendo a base de todas as normas jurídicas de um sistema. Desse modo, o fundamento de validade de uma norma jurídica é outra norma jurídica.

De fato, a Constituição é a referência obrigatória da atividade legislativa ordinária. Desse modo, o descompasso entre atividade legislativa e mandamento constitucional exige que, para preservar a constituição, a lei que entrou em dissídio com ela seja repelida. (HORTA, 1995, p. 148)

No âmbito do Estado-membro, a Constituição Estadual é fundamento de validade de todas as normas jurídicas exaradas no ordenamento jurídico estadual, uma vez que rege a

para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais delegadas da competência do tribunal pleno, provendo-se metade das vagas por antigüidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno;

¹¹³É competência do próprio tribunal pleno a criação de órgão especial do tribunal e a definição de suas atribuições (a medida da delegação). [...] Não usurpa, desse modo, a competência privativa do órgão especial determinação do plenário de que aquele órgão especializado elabore o regimento interno do tribunal de justiça e o submeta à aprovação plenária; tratando-se, ao contrário, de decisão que se coaduna com a figura da delegação administrativa sobre matéria de competência do tribunal pleno (art. 96, I, a, da CF/1988). [MS 26.411 AgR rel. min. Dias Toffoli, j. 4-6-2018, 2ª T, *DJE* de 14-6-2018.

¹¹⁴ Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe, Tocantins.

¹¹⁵ Os tribunais usam, por vezes, nomenclaturas diferentes para definir o órgão em assembleia que reúne todos os membros do tribunal.

¹¹⁶ Ceará, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo.

¹¹⁷ Cada tribunal dá nome diferente para designar um órgão especial, que possui a competência delegada de analisar o controle concentrado de constitucionalidade estadual. O TJDF, por exemplo, usa o nome Conselho Especial. Contudo, mesmo com nomes diferentes se trata de um órgão especial.

produção das normas jurídicas gerais. A Constituição Estadual, por sua vez, tem seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

Dito isso, a CF 1988 (art. 59) apresenta o rol exaustivo de atos normativos elaborados mediante processo legislativo qual seja: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções. Em razão da característica do rol, os Estados-membro não podem criar outro tipo de ato normativo legislativo diferente daqueles estabelecidos pela CF 1988.

Cumprido ressaltar que em relação às Medidas Provisórias, os Estados-membro têm a discricionariedade de atribuir ou não esse poder ao Chefe do Executivo, o que já foi reconhecido pelo próprio STF no julgamento da ADI 425¹¹⁸. Nesse sentido, apenas 04 (quatro) Estados-membro¹¹⁹ possibilitam ao chefe do Poder Executivo a edição de Medidas Provisórias.

Além disso, não podem ser alvo de controle de constitucionalidade estadual as normas originárias da própria Constituição Estadual. Isso ocorre porque no Direito Brasileiro não prosperou a tese da hierarquia das normas constitucionais, visto que essa teoria é incompatível com o sistema de Constituição rígida¹²⁰, que se dá na esfera federal e estadual. (CAMPOS, 1956, p. 392; MIRANDA, 1983, p. 291)

¹¹⁸ Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar. Constituição do Estado. Processo Legislativo. Medida Provisória. Competência do Governador para editá-la. Aumento de remuneração de servidores públicos. Iniciativa. Doação de bens do Estado. Majoração do Percentual de participação dos municípios na arrecadação do Icms. Eficácia legal limitada no tempo. Prejudicialidade 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, arti 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do art 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. 3. Lei 219/90. Reajuste de remuneração dos cargos de confiança exercidos por servidores do Estado. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Legitimidade. Inexistência de afronta ao princípio da moralidade. Pedido improcedente. 4. Lei 220/90. Autorização legislativa para venda e doação de lotes situados em área urbana específica. Política habitacional implantada na Capital de Estado em fase de consolidação. Ausência de violação à Carta Federal. Improcedência. 5. Lei 215/90. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente. 6. Lei 218/90. Elevação do percentual da arrecadação do ICMS a ser repassado aos Municípios por repartição das receitas tributárias, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1995. Suspensão cautelar. Regra cuja eficácia exauriu-se pelo decurso do tempo de sua vigência. Pedido prejudicado por perda superveniente do objeto. Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90. Rel. Min. Maurício Corrêa (j. 4-9-2002, P,DJ de 19/12/2003)

¹¹⁹ Santa Catarina (art. 51); Acre (art. 79); Piauí (art. 75, §3º) e Tocantins (art. 27, §3º).

¹²⁰ EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. - A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição

Assim, podem ser alvo do controle concentrado de constitucionalidade estadual todos os atos normativos estaduais e municipais abstratos e gerais que retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Estadual, incluindo as emendas a esta. (BRÜNING, SEBASTIANI, 2013, p. 167; ABOUD, 2018, p. 402-409)

5 EFEITOS DA DECISÃO

5.1 Aspectos gerais

De acordo com Carlos Dutra, as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual possuem efeitos *erga omnes* e vinculante em relação aos demais órgãos judiciais e da administração pública estadual. (DUTRA, 2005, p. 102-106)

Lenio Streck lembra que esses efeitos restringem-se ao território do Estado-membro em que se deu a decisão, não se estendendo para fora de seus limites. (STRECK, 2014, p. 846)

5.2 Modulação dos efeitos temporais

O art. 27 da Lei 9.868/99¹²¹ possibilita ao STF a modulação dos efeitos de decisões que declaram inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Entretanto, antes mesmo da edição dessa norma o STF já se valia desse mecanismo vide os julgamentos firmados no RE 78.209/SP¹²², RE 78533/SP¹²³, RE 105.789-1¹²⁴, RE 122.202¹²⁵. (MENDES; MARTINS, 2009, p. 558)

como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. - Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.(ADI 815, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-02 PP-00312)

¹²¹ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

¹²² RE 78.209/SP Ementa: Oficiais de Justiça. Exercício de suas funções por agentes do executivo. I - Mesmo declarada a inconstitucionalidade da lei que colocou agentes do executivo a disposição dos juízes, para exercício

George Abboud corrobora esse entendimento, entretanto parte de premissa diferente. Para o autor, a modulação é possível, pois a sentença é que realizará os efeitos da inconstitucionalidade. Tendo em vista que a sentença deverá ser fundamentada, a modulação deverá ter fundamento no texto constitucional e limitará a ação do tribunal. (ABBOUD, 2018, p. 629)

Independentemente do fundamento que a sustenta, o que se percebe é que a modulação dos efeitos temporais advém diretamente da CF 88, como uma forma de privilegiar o princípio da segurança jurídica. O que a Lei 9.868/99 faz é regular instrumento que já existia no intuito de dar clareza e determinação jurídica a essa prática. Aliás, essa posição é corroborada pelo próprio STF a propósito do julgamento da ADI 4425¹²⁶ e da ADI 875¹²⁷.

das funções de oficiais de justiça, esses serventuários não são usurpadores, mas funcionários do Estado com defeito de competência. II - Se o direito reconhece a validade dos atos até de funcionários de fato, estranhos aos quadros do pessoal público, com maior razão reconhecê-la se praticados por agentes do Estado no exercício daquelas atribuições por força de lei, que veio a ser declarada inconstitucional. III – É válida a penhora feita por agentes do executivo, sob as ordens dos juizes, nos termos da lei estadual de São Paulo, s/, de 3.12.1971, mormente se nenhum prejuízo disso adveio para o executado.(RE 78209, Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO, Primeira Turma, julgado em 04/06/1974, DJ 11-10-1974 PP-07481 EMENT VOL-00962-02 PP-00601)

¹²³ RE 78.533/SP Ementa: Administrativo. Funcionário de fato. Investidura baseada em norma posteriormente declarada inconstitucional. A nulidade envolve uma das fases de ato complexo, de mera execução de ordem legítima, com a sua consequência normal e rotineira. Aparência de legalidade e inexistência de prejuízo. Recurso extraordinário, pela letra 'c' do art. 119, III, da Constituição, não conhecido. (RE 78533, Relator(a): Min. FIRMINO PAZ, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DÉCIO MIRANDA, Segunda Turma, julgado em 13/11/1981, DJ 26-02-1982 PP-01290 EMENT VOL-01243-01 PP-00090 RTJ VOL-00100-03 PP-01086)

¹²⁴ RE 105.789-1 Ementa: Magistrado. Garantia constitucional da irredutibilidade de vencimento. A nova qualificação do tempo de serviço, anos depois de averbado e de haver produzido efeitos pecuniários em favor do magistrado, malfez a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, que torna intangível o direito que já nasceu e não pode ser suprimido sem que sejam diminuídas as prerrogativas que suportam o seu cargo. Recurso conhecido e provido. (RE 105789, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, Segunda Turma, julgado em 15/04/1986, DJ 09-05-1986 PP-07629 EMENT VOL-01418-03 PP-00438)

¹²⁵ RE 122202 Ementa: Recurso Extraordinário. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade em tese pelo Supremo Tribunal Federal. Alegação de direito adquirido. Acórdão que prestigiou Lei estadual a revelia da declaração de inconstitucionalidade desta última pelo Supremo. Subsistência de pagamento de gratificação mesmo após a decisão erga omnes da corte. Jurisprudência do STF no sentido de que a retribuição declarada inconstitucional não é de ser devolvida no período de validade inquestionada da lei de origem mas tampouco paga após a declaração de inconstitucionalidade. Recurso Extraordinário provido em parte. (STF, RE 122202, Relator: Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 10/08/1993, DJ 08-04-1994 PP-07243 EMENT VOL-01739-05 PP-0945)

¹²⁶ "A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei n.º 9.868/99, art. 27)." (ADI 4.425-QO, rel. min. LUIZ FUX, julgamento em 25-3-2015, Plenário, DJE de 4-8-2015.)

¹²⁷"(...)fica evidente que a norma contida no art. 27 da Lei n.º 9.868/99 tem caráter fundamentalmente interpretativo, desde que se entenda que os conceitos jurídicos indeterminados utilizados -- segurança jurídica e excepcional interesse social - revestem-se de base constitucional. (...) o princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação

Em se tratando dos Estados-membro, as Constituições Estaduais salvaguardam o princípio da segurança jurídica, o que pode se dar de forma expressa ou implícita. Desse modo, os Tribunais de Justiça, atuando no plano do controle concentrado de constitucionalidade estadual, possuem poder para modular os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade.

6 LEI ESTADUAL QUE REGULAMENTA O CONTROLE CONCENTRADO DOS ESTADOS-MEMBRO E AS LEIS 9.868/99 E 9.882/99 COMO NORMAS GERAIS

Ao julgar a ADI 2212¹²⁸, o STF entendeu que os Estados-membro podem legislar sobre as Reclamações Constitucionais no âmbito dos Tribunais de Justiça, uma vez que este instituto não se situaria no âmbito do direito processual, cuja competência é privativa da

que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucional manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio. Entre nós, cuidou o legislador de conceber um modelo restritivo também no aspecto procedimental, consagrando a necessidade de um quorum especial (dois terços dos votos) para a declaração de inconstitucionalidade com efeitos limitados. Terá significado especial o princípio da proporcionalidade, especialmente em sentido estrito, como instrumento de aferição da justeza da declaração de inconstitucionalidade (com efeito da nulidade), em virtude do confronto entre os interesses afetados pela lei inconstitucional e aqueles que seriam eventualmente sacrificados em consequência da declaração de inconstitucionalidade. No presente caso, o Tribunal tem a oportunidade de aplicar o art. 27 da Lei n.º 9.868/99 em sua versão mais ampla." (ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-2-2010, Plenário, DJE de 30-4-2010.)

¹²⁸ Ementa: Ação direta de Inconstitucionalidade. Artigo 108, inciso VII, alínea I da Constituição do Estado do Ceará e art. 21, inciso VI, letra J do Regimento do Tribunal de Justiça Local. Previsão, no âmbito estadual, do instituto da Reclamação. Instituto de natureza processual constitucional, situado no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea A da Constituição Federal. Inexistência de ofensa ao art. 22, inciso I da Carta. 1. A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal. Em consequência, a sua adoção pelo Estado-membro, pela via legislativa local, não implica em invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I da CF). 2. A reclamação constitui instrumento que, aplicado no âmbito dos Estados-membros, tem como objetivo evitar, no caso de ofensa à autoridade de um julgado, o caminho tortuoso e demorado dos recursos previstos na legislação processual, inegavelmente inconvenientes quando já tem a parte uma decisão definitiva. Visa, também, à preservação da competência dos Tribunais de Justiça estaduais, diante de eventual usurpação por parte de Juízo ou outro Tribunal local. 3. A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (ADI 2212, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2003, DJ 14-11-2003 PP-00014 EMENT VOL-02132-13 PP-02403)

União¹²⁹, mas sim no âmbito do direito constitucional de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da CF 88¹³⁰.

Seguindo esse raciocínio, os Estados-membro poderiam legislar sobre os mecanismos de exercício da jurisdição constitucional estadual previsto em suas Constituições Estaduais. Entretanto, resta dúvida se o Legislador Estadual teria liberdade plena ou teriam de seguir as diretrizes gerais prevista nas Leis 9.868/99 e 9.882/99 que regulam o processo de julgamento das ADIs, ADCs e ADPFs perante o STF.

Já foi mencionado neste trabalho que a CF 88 buscou garantir ao Constituinte Decorrente a liberdade na confecção dos seus mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade estadual. Todavia, essa liberdade não é total, é necessário que ele tenha certa simetria do modelo previsto no plano Federal. Para que não se repitam os episódios ocorridos durante a vigência da CF 1891.

Assim, as Leis 9.868/99 e 9.882/99 constituiriam normas gerais, cabendo aos Estados-membro exercer a competência legislativa para atender a suas peculiaridades, desde que não contrariassem de forma expressa disposições das referidas leis. O que cria 3 (três) tipos de situação:

a) Estados-membro que estabelecem leis estaduais regulando o tema da jurisdição constitucional estadual. Um exemplo é Santa Catarina que, buscando traçar um norte para a processualística da ADI Estadual, editou a Lei Estadual nº 12.069/2001, que dispõe sobre o procedimento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

b) Tribunais de Justiça que inserem em seus regimentos internos determinação para que os procedimentos inerentes ao controle concentrado de constitucionalidade dar-se-ão conforme disposto nas Leis 9.868/99 e 9.882/99, um exemplo é o do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹³¹;

¹²⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

¹³⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

¹³¹ 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.

c) Tribunais de Justiça que na ausência de legislação estadual vêm usando os dispositivos das Leis 9868/99 e 9882/99 de forma analógica e supletiva. Vide os julgamentos da ADI 70003026564 pelo TJRS¹³² e o dos Embargos Declaratórios na ADI 421241-51.2014.8.09.0000 pelo TJGO¹³³, nos quais foram utilizados dispositivos das leis para modular os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade.

Independentemente da situação, percebe-se que os Estados-membro não se distanciam do modelo de jurisdição constitucional estabelecido no âmbito federal. Mesmos nos casos em que possui legislação própria, a lei estadual traz especificidades estaduais acerca da jurisdição constitucional estadual, mas não se afasta do modelo federal elaborado pelas leis federais. (BRÜNING, SEBASTIANI, 2013, p. 206-209)

7 RECURSOS PARA O JULGAMENTO DOS FEITOS NO CONTEXTO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

7.1 Aspectos gerais

Os julgamentos feitos por ocasião do controle concentrado de constitucionalidade estadual podem ser objeto de Recurso Extraordinário destinado ao STF, que passará a ter uma natureza híbrida, visto que a apreciação pelo STF dar-se-á pelo controle concentrado de constitucionalidade e não pelo controle difuso. (ANACLETO, 2014, p. 180; DUTRA, 2007, p. 100)

¹³²Ementa: Ação direta de Inconstitucionalidade. Município de Capão da Canoa. Lei 1458/2000 que estabelece normas sobre edificações nos loteamentos e altera o plano diretor da sede do município de Cação da Canoa. Inconstitucional Formal. Ausência de participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. Violação ao §5º do art. 177 da Carta Estadual. Precedentes do TJRS. Eficácia da declaração excepcionalmente fixada, a teor do art. 27 da Lei nº 9868/99. Ação Procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003026564, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 16/09/2002)

¹³³ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. VERBA ALIMENTAR E PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ. 1. Na hipótese, tenho como evidenciadas as razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social a justificar a restrição dos efeitos da inconstitucionalidade declarada, sendo a atribuição de eficácia prospectiva no presente caso necessária, haja vista a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé dos servidores que a perceberam. 2. Assim, viável o acolhimento destes aclaratórios para que seja feita a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de forma prospectiva (ex nunc), resguardando os pagamentos feitos aos agentes políticos até a data da publicação da ata deste julgamento. EMBARGOS ACOLHIDOS. (TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 421241-51.2014.8.09.0000, Rel. DES. JEOVA SARDINHA DE MORAES, CORTE ESPECIAL, julgado em 09/11/2016, DJe 2159 de 30/11/2016)

Esse entendimento foi firmado durante o julgamento da Reclamação (Rcl) 383¹³⁴, de relatoria do Min. Moreira Alves, que admitiu a propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário nos casos em que a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados-membro, contrariar o sentido e o alcance desta.

Segundo essa interpretação, o fato de a matéria ter ingresso no STF por meio de recurso extraordinário não desnatura o processo ocorrido no âmbito do Estado-membro, logo, o controle continua concentrado. Desse modo, a eficácia da decisão nesses casos seria *erga omnes*.

Essa posição foi reforçada em diversos julgados pelo STF, das quais destacamos o julgamento da Questão de Ordem (QO) no RE 187142-RJ, de Relatoria do Min. Ilmar Galvão, levantada pelo Min. Moreira Alves¹³⁵ que tinha por objetivo decidir se haveria a necessidade de comunicação ao Senado Federal da decisão proferida no recurso extraordinário em questão, ou, por se estar diante de ação direta de inconstitucionalidade em que há repercussão âmbito federal, a decisão do STF, embora em recurso extraordinário, teria o eficácia *erga omnes*, não se limitando apenas ao Estado-membro em que tramitou a ação direta de inconstitucionalidade, mas a todo o país.

¹³⁴EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com 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. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.(Rcl 383, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/1992, DJ 21-05-1993 PP-09765 EMENT VOL-01704-01 PP-00001 RTJ VOL-00147-02 PP-00404)

¹³⁵EMENTA: ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DA CAPITAL, DE 05.04.90, ARTS. 25 E 27. Dispositivos que se mostram incompatíveis com a Constituição Federal. No primeiro caso, por haverem legitimado acumulações não contempladas nos §§ 1º e 2º do art. 17 do texto transitório; e, no segundo, por ofensa ao art. 37, II, do texto permanente da Carta da República. Recurso extraordinário provido, com declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso extraordinário e lhe dar provimento para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 25, 27 e parágrafos, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 05.04.90. Votou o Presidente, E, em questão de ordem levantada pelo Presidente (Ministro Moreira Alves), decidir que 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 o território nacional. Ausentes, justificadamente, os Ministros Carlos Velloso e Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Ministro Moreira Alves. Plenário, 13.8.98.(RE 187142, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, julgado em 13/08/1998, publicado em 02/10/1998, Tribunal Pleno)

Sidraque Anacleto defende, inclusive, que o caráter excepcional e incomum dos Recursos Extraordinários em face de decisão de Tribunal de Justiça Estadual que efetuou controle concentrado de constitucionalidade estadual enseja a criação de uma classe nova de processos no STF, o que facilitaria a pesquisa e a sistematização do instituto. (ANACLETO, 2014, p. 181)

7.2 Repercussão Geral

Um ponto que resta dúvida refere-se ao requisito da repercussão geral nos recursos extraordinários em face de decisão em sede de controle abstrato de constitucionalidade estadual.

Cabe lembrar que a repercussão geral é requisito que deve estar presente nos recursos extraordinários que ocorrem na esfera do controle difuso. Nos termos do §1º, do art. 1035 do CPC, considera-se repercussão geral a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

Entretanto, trata-se de falso problema, visto que diante de norma de repetição obrigatória a repercussão geral é inata. Isso se daria porque a ofensa ao texto constitucional estadual também seria uma ofensa ao texto da Constituição Federal.

Não se tratando de norma de repetição obrigatória, caberá ao STF definir se é uma questão com repercussão geral ou não. Dado que o caso pode se tratar de uma das poucas áreas de atuação discricionária do Constituinte Derivado.

Assimilada a procedimentalização do controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membro, surge a questão central deste trabalho, que vem a ser a problemática dos bilegitimados, que se valem excessivamente da jurisdição constitucional federal em detrimento da jurisdição constitucional estadual. Essa situação gera um verdadeiro entrincheiramento do controle de constitucionalidade estadual pela jurisdição constitucional federal. Esse problema será abordado no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 5 – A PROBLEMÁTICA DOS BILEGITIMADOS

1 BILEGITIMADOS E O STF

Considera-se bilegitimado aquele que pode, ao mesmo tempo, propor ADI Estadual e ADI Federal. Dito isso, do rol apresentado pelo art. 103 da CF 88¹³⁶, dois entes podem ser considerados bilegitimados: os Governadores de Estado e do Distrito Federal e as Assembleias Legislativas dos Estados-membro e a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Ressalta-se, contudo, que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil não pode propor ADI Estadual, mas as Seccionais da OAB podem. Logo, não se trata do mesmo ente e, por isso, não pode ser classificado como bilegitimado. O mesmo ocorre com o partido político com representação no Congresso Nacional e as entidades Sindicais de âmbito nacional, cujas representações nos Estados-membro e no Distrito Federal podem propor ADI Estadual.

Isso posto, até a data de 11 de novembro de 2018 foram protocoladas 5.967¹³⁷ (cinco mil novecentos e sessenta e sete) ações diretas de inconstitucionalidade no STF. Os bilegitimados foram requerentes em 1.230 (mil duzentos e trinta) delas, ou seja, 20,35% (vinte por cento e trinta e cinco avos) do total. Sendo que desse quantitativo 1.066 (um mil e sessenta e seis) foram propostas por governadores e tinham por objeto atos normativos do próprio Estado, ou seja, 18% (dezoito por cento) do total. Dessas últimas, 316 (trezentos e dezesseis) questionavam dispositivos das Constituições dos Estados-membro, 708 (setecentos e oito) impugnavam Leis estaduais, 3 (três) contestavam Atos do Executivo, 25 (vinte cinco) opunham-se contra Atos da Assembleia e Tribunais de Contas Estaduais e 14 (quatorze) discutiam Atos do Poder Judiciário.

¹³⁶ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

¹³⁷ Os dados apresentados aqui foram obtidos em 27/11/2018, às 07:57:18, por meio do sistema do STF disponível ao público.

Tabela 4 – Quantitativo de ADI's propostas entre os anos de 1989 e 2018

ADI'S PROPOSTAS POR GOVERNADOR CONTRA ATO NORMATIVO DO PRÓPRIO ESTADO ¹³⁸								
ANO	Const. Estaduais	Leis Estaduais	Atos do Executivo	Ato da Assembleia e TCE's	Ato do Judiciário e MP	TOTAL	TOTAL DE ADI'S	% ADI'S POR ANO
1989	42	13	0	1	0	56	159	35%
1990	72	26	0	0	0	98	255	38%
1991	27	27	2	0	0	56	232	24%
1992	20	20	0	1	2	43	166	26%
1993	14	14	0	1	1	30	162	19%
1994	13	11	0	1	0	25	198	13%
1995	15	40	0	1	0	56	210	27%
1996	8	14	0	0	0	22	159	14%
1997	13	24	0	4	1	42	206	20%
1998	8	13	0	0	0	21	181	12%
1999	2	31	0	3	0	36	189	19%
2000	8	51	0	0	1	60	253	24%
2001	7	35	0	2	2	46	210	22%
2002	9	56	0	2	1	68	206	33%
2003	12	65	0	2	2	81	308	26%
2004	3	40	0	1	2	46	277	17%
2005	5	40	0	0	0	45	265	17%
2006	2	29	0	0	1	32	195	16%
2007	5	23	0	2	0	30	159	19%
2008	7	13	0	2	0	22	178	12%
2009	1	18	0	0	0	19	176	11%
2010	1	5	0	0	1	7	151	5%
2011	1	13	0	0	0	14	163	9%
2012	5	16	0	1	0	22	180	12%
2013	6	15	0	0	0	21	189	11%
2014	2	10	0	0	0	12	112	11%
2015	2	11	0	0	0	13	230	6%
2016	2	5	1	0	0	8	194	4%
2017	1	17	0	1	0	19	237	8%
2018	3	13	0	0	0	16	167	10%
Total	316	708	3	25	14	1066	5967	18%

Fonte: Autoria própria.

¹³⁸ Até 2012 os dados foram oriundos da pesquisa de COSTA e BENVINDO *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre Teoria e Prática na defesa dos Direitos Fundamentais*, razão pela qual mantivemos a mesma classificação utilizada na pesquisa. De 2012 até o ano de 2018 em diante os dados foram obtidos a propósito desta pesquisa, utilizando os critérios da pesquisa, sendo que os dados foram obtidos em 27/11/2018, às 07:57:18, por meio do sistema do STF disponível ao público.

A partir da Tabela 4, pode-se observar que, entre os anos de 1989 e 1992, houve uma grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade em face de normas das Constituições dos Estados-membro. Essa situação foi natural, já que se tratava de um período de experimentação e incerteza institucional, onde pairavam diversas dúvidas da adequação de disposições das Constituições dos Estados-membro recém promulgadas em face da Constituição Federal também recém promulgada. Ademais, as normas questionadas não poderiam ser alvo de controle concentrado de constitucionalidade estadual já que se tratava de normas constitucionais originárias.

Após esse período, entretanto, o que se vem observando é uma utilização grande por parte dos Governadores da jurisdição constitucional federal para questionar atos normativos do próprio Estado-membro. Por mais que seja impossível afirmar se é intencional, essa situação transfere para o STF o ônus político da tomada de se contrapor a espécies normativas.

Além disso, outra observação é que eles se valem da jurisdição constitucional federal para contornar e ignorar o Poder Judiciário Estadual, impossibilitando um diálogo institucional no âmbito do Estado-membro.

Essa situação se dá em parte por causa dos Governadores e em razão do entendimento jurisprudencial firmado pelo STF por ocasião do julgamento da Rcl 425, que se deu em decorrência do julgamento da Rcl 383.

2 RECLAMAÇÃO 383

2.1 Contextualização do caso

O Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) propôs ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça paulista (TJSP), cujo objeto era a impugnação do art. 1º da Lei 11.152/1991 do Município de São Paulo, que introduziu modificações na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), especialmente a progressividade das alíquotas.

O argumento do *parquet* paulista discorria que os dispositivos da lei em questão estavam em desacordo com os arts. 160, §1º; 163, incisos II, III e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

O Presidente do TJSP concedeu liminar, “para o fim de suspender cautelarmente, e pelo prazo de 40 (quarenta dias), a eficácia dos dispositivos da lei municipal, ressalvando,

contudo, a obrigação tributária, com a fixação de alíquota idêntica (0,2%), para todos os imóveis urbanos do Município de São Paulo e estabelecendo, ademais, o recálculo do tributo diretamente pelos agentes arrecadadores, segundo a base de cálculo ali mesmo indicada”. (STF, 2019, on-line)

O Município de São Paulo defendia que a decisão subverte a competência precípua do Supremo Tribunal Federal (STF) e a autoridade de suas decisões.

Inicialmente, a Rcl 383 foi distribuída ao Ministro Carlos Velloso, que chegou a proferir voto de relator. Todavia, por votação unânime, o Tribunal resolvendo questão de ordem proposta pelo eminente Ministro Moreira Alves, determina a redistribuição do feito a este último, que era relator da ADI 347.

Apesar de não se tratar do tema do presente trabalho, para se ter uma compreensão melhor do caso é salutar entender do que se tratava a ADI 347. Primordialmente, o inciso XI, do artigo 74 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989 tinha a seguinte redação: “Art. 74 – Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: [...] XI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição Federal.” (SÃO PAULO, 1989)

A ADI 347 buscava a supressão da expressão *Federal* do referido dispositivo legal. A medida cautelar foi concedida pelo STF¹³⁹, o que foi confirmado no julgamento de mérito¹⁴⁰.

2.2 Acórdão

¹³⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de suspensão liminar da expressão “Federal” contida no inciso XI do artigo 74 a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 5 de outubro de 1989, o qual atribui competência ao Tribunal de Justiça para processar e julgar originariamente “a representação de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal”. Ocorrência, no caso, de relevância da fundamentação jurídica do pedido, bem como de conveniência da suspensão liminar da eficácia da expressão impugnada. Liminar deferida para suspender a eficácia da expressão “Federal” contida no inciso XI do artigo 74 da Constituição do Estado de São Paulo, Promulgada em 5 de outubro de 1989. (ADI 347 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 15/08/1990, DJ 26-10-1990 PP-11976 EMENT VOL-01600-01 PP-00025)

¹⁴⁰ Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado de São Paulo. Art. 74, XI. Controle de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Federal. Procedência. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição federal. Precedentes. Inconstitucionalidade do art. 74, XI, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido julgado procedente. (ADI 347, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2006, DJ 20-10-2006 PP-00048 EMENT VOL-02252-01 PP-00008 RTJ VOL-00200-02 PP-00636 LEXSTF v. 28, n. 336, 2006, p. 12-16 RT v. 96, n. 856, 2007, p. 95-97)

O Acórdão exarado pelo STF por oportunidade do Julgamento da Reclamação 383 possui a seguinte ementa:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. – Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com 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. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.(Rcl 383, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/1992, DJ 21-05-1993 PP-09765 EMENT VOL-01704-01 PP-00001 RTJ VOL-00147-02 PP-00404)

2.3 Teses apresentadas durante o julgamento

Durante o julgamento, foram apresentadas 2 (duas) correntes conflitantes de interpretação do texto constitucional.

A corrente capitaneada pelo Ministro Carlos Velloso pleiteava que a Rcl 383 tratava de norma de repetição obrigatória, que, mesmo presente no texto da Constituição Estadual, não seriam normas jurídicas estaduais, mas sim normas jurídicas federais. Assim, como não há no sistema constitucional brasileiro controle concentrado de lei municipal frente à Constituição Federal, a análise da constitucionalidade pelo TJSP de ato normativo estadual tendo como parâmetro norma estadual de repetição usurparia a competência do STF.

Nas palavras do próprio Ministro Carlos Velloso: A violação às normas estaduais de imitação resolve-se no âmbito da Constituição estadual. A ofensa, entretanto, às normas de reprodução, reprodução imposta à autonomia estadual, por se tratar de normas centrais, resulta em ofensa à Constituição Federal¹⁴¹.

Essa corrente foi derrotada e a ela se filiaram, além do Ministro Carlos Velloso, os Ministros Francisco Rezek, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence.

Já a corrente vencedora, comandada pelo Ministro Moreira Alves, defendia que as normas de repetição são, ao mesmo tempo, normas federais e estaduais. Tendo em vista que o texto da Constituição Federal não fez qualquer restrição, não é possível ao STF restringir competência que não foi feita pelo próprio constituinte.

Essa questão foi bem analisada no Voto do Ministro Moreira Alves, relator e cuja tese sagrou-se vencedora no julgamento da Reclamação 383:

¹⁴¹ Rcl. 383, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21-5-1993. Pg. 14 do Voto do Min. Carlos Velloso.

a Constituição federal expressamente outorga aos Estados-membros competência para instituírem representação de inconstitucionalidade de atos normativos municipais e estaduais em face da Constituição Estadual, com uma única restrição: a de ser vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão. Não ignoravam os constituintes que, por abrangerem os princípios constitucionais federais, explícitos e implícitos, de obrigatória observância pelos Estados, as Constituições estaduais teriam necessariamente de reproduzi-los ou de interpretá-los (que nada mais é do que reproduzi-los com outra forma, se a interpretação for correta), sob pena de quase nada poderem preceituar em matéria de sua própria organização política, de direito administrativo, de direito financeiro, de direito tributário – enfim, dos diferentes setores do direito público. E não fizeram qualquer distinção entre normas constitucionais estritamente estaduais e normas constitucionais de reprodução dos princípios centrais (que são os nacionais) da Constituição federal, ambas contidas na Constituição dos Estados, que foi o parâmetro de confronto adotado para o julgamento das representações de inconstitucionalidade estaduais¹⁴²

Para compor sua argumentação, o Ministro Moreira Alves chegou a demonstrar a incoerência de alguns dos argumentos da corrente encabeçada pelo Ministro Carlos Velloso. Veja-se:

É petição de princípio dizer-se que as normas das Constituições estaduais que reproduzem, formal ou materialmente, princípios constitucionais federais obrigatórios para todos os níveis de governo na federação são inócuas, e, por isso mesmo, não são normas jurídicas estaduais, até por não serem jurídicas, já que jurídicas, e por isso eficazes, são as normas da Constituição Federal reproduzidas, razão por que não se pode julgar, com base nelas, no âmbito estadual, ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, por identidade de razão, que tenha finalidade interventiva.

Se verdadeira a tese de que as normas de reprodução não têm eficácia jurídica como tais, mas têm, verdadeiramente, a natureza das normas, de hierarquia superior, reproduzidas, ter-se-á de concluir que a norma federal ordinária, que reproduza preceito da Constituição Federal, não tem eficácia jurídica, não dando margem, portanto, à interposição de recurso especial, pois ela dissimula uma norma constitucional que é juridicamente eficaz, que também não dá azo à interposição do recurso extraordinário, porque a questão constitucional não foi prequestionada.¹⁴³

Acompanharam a tese vencedora, além do Ministro Moreira Alves, os Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Paulo Brossard, Octavio Galloti, Néri da Silveira e Sydney Sanches.

2.4 Resultado da decisão

O julgamento da Rcl 383 consolidou a possibilidade de Recurso Extraordinário nos casos de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, cujo objeto seja a

¹⁴² Rcl. 383, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21-5-1993. Pg. 54 do Voto do Min. Moreira Alves.

¹⁴³ Rcl. 383, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21-5-1993. Pg. 38 do Voto do Min. Moreira Alves.

inconstitucionalidade de ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, desde que a norma constitucional estadual em questão seja, ao mesmo tempo, norma constitucional federal de observância obrigatória. Concomitantemente, deu concretude ao disposto no §2º, do art. 125 da CF 88.

De fato, caso prevalecesse a posição pela exclusão do âmbito da ação direta estadual a impugnação das leis municipais ou estaduais de normas de repetição obrigatória da Constituição Estadual, a Jurisdição Constitucional Estadual estaria esvaziada. Mais do que isso, a autonomia constitucional dos Estados estaria restringida de um modo que a Constituição Federal não faz.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal estabeleceu que não há a conversão ou de absorção de normas constitucionais federais pelo direito estadual no cotejo da lei municipal ou estadual em face da Constituição estadual (MENDES, 2004, p. 77). Ao mesmo tempo em que o Tribunal não abdicou de sua competência, pois permitiu a apresentação de Recurso Extraordinário das decisões dos Tribunais Estaduais. (COELHO, 1999, p. 201)

Antes dessa decisão o STF tinha fixado o entendimento de que o Tribunal de Justiça era incompetente para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual arguida em face de norma constitucional estadual que fosse mera repetição do texto da Constituição Federal¹⁴⁴.

Novamente, caso prevalecesse essa interpretação haveria um esvaziamento do §2º, do art. 125, da Constituição Federal de 1988 (CF 88), pois criaria uma restrição que não havia no texto legal. Nas palavras do próprio Min Moreira Alves: “Certa ou errada essa fundamentação estritamente estadual, poderá ser ela julgada em reclamação, para impedir-se que o Tribunal de Justiça a julgue, quando há mandamento constitucional federal expresso que lhe dá tal competência? Parece claro que não”.¹⁴⁵

O julgamento da Rcl 383 pelo STF marcou uma virada jurisprudencial e uma reafirmação do disposto no §2º, do art. 125 da CF 88 e da autonomia dos Estados, que foi reafirmado diversas vezes¹⁴⁶.

¹⁴⁴ EMENTA: Arguição de inconstitucionalidade de leis estaduais, mediante invocação da Carta local, mas também em contraste com preceitos e princípios da Constituição Federal. Controvérsia acerca da competência para o julgamento da correspondente ação direta. Reclamação tida como procedente, por julgamento concluído em 9 de abril de 1992. (Rcl 370, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/1992, DJ 29-06-2001 PP-00035 EMENT VOL-02037-01 PP-00033)

¹⁴⁵ Rcl. 383, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 21-5-1993. Pg. 37 do Voto do Min. Mreira Alves.

¹⁴⁶ Reclamações 383, 386, 425, 596 e sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 717 e 1529-0/MT.

3 RECLAMAÇÃO 425

3.1 Contextualização do caso

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ajuizou Reclamação (Rcl) contra o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). Ela alega que a Lei Estadual 1.577/1989 criou o Município de Cardoso Moreira, com o desmembramento dos Distritos de Cardoso Moreira e São Joaquim do Município de Campos. Em julho de 1992, Deputado Federal Fluminense entrou perante o TJRJ com Representação de Inconstitucionalidade em face da referida lei, que estaria em contrariedade ao disposto no art. 354, caput, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O Relator do feito no TJRJ deferiu liminar que sustou a proclamação e posse de eleitos, bem como a instalação do Município.

Em suma, a Assembleia Legislativa argumenta que o caput do art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é reprodução do texto contido no §4º, do art. 18, da Constituição Federal. Desse modo, o TJRJ teria usurpado competência do STF ao julgar a Representação de Inconstitucionalidade.

O relator no STF da Rcl 425 foi o Ministro Néri da Silveira.

3.2 Acórdão

O Acórdão exarado pelo STF por oportunidade do julgamento da Rcl 425 possui a seguinte ementa:

Reclamação. Representação de Inconstitucionalidade de Lei Estadual, perante Tribunal de Justiça de Estado. Lei n. 1577, de 30.11.1989, do Estado do Rio de Janeiro, que criou o Município de Cardoso Moreira, com o Desmembramento dos Distritos de Cardoso Moreira e São Joaquim do Município de Campos. Arguição de Inconstitucionalidade da Lei Estadual referida, por ofensa ao art. 354, “caput”, da Constituição do Estado. Na Reclamação, alega-se que o dispositivo aludido da Carta Fluminense é mera reprodução do art. 18, §4º, da Constituição Federal, havendo, em consequência, a Corte Estadual, ao tomar conhecimento da representação, ao tomar conhecimento da representação, deferindo o Relator a Liminar para suspender a vigência da lei local, usurpado a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, Letra “a”, da Constituição Federal. Se a Representação de Inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo Estadual ou Municipal, com base no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, está fundada em alegação de ofensa a determinado artigo da Constituição Estadual, nada impede, em princípio, que o Tribunal de Justiça do Estado, conhecendo da demanda, julgue inválida a lei ou ato normativo em causa, por infringência a outras normas da Lei Magna do Estado. Disso resulta que não cabe interceptar, previamente, o julgamento do Tribunal de Justiça, afirmando que não procede o fundamento invocado, desde que o pedido de

declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual ou Municipal seja em face da Constituição do Estado. A circunstância de a Ação de Inconstitucionalidade sustentar ofensa a norma da Carta Estadual, que constitua repetição de norma da Constituição Federal, não é, em si, suficiente a autorizar, pela via da reclamação, interdite o STF o conhecimento e julgamento do litígio de Constitucionalidade pela corte local, que lhe foi presente com base na competência a ela originariamente conferida (CF, art. 125, par. 2). Admitir-se a Reclamação, como aforada, implicaria entender que o STF possui poder avocatório de Representação de Inconstitucionalidade de Lei Estadual ou Municipal, em face da Constituição Estadual, tramitando no Tribunal de Justiça, para formular sobre a causa, previamente, um juízo de possibilidade jurídica do pedido. Em hipótese como a em exame, se a Reclamação é improcedente, isso não significa que a causa impugnada não poderá vir a ser conhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Da decisão de Tribunal de Justiça, em Representação de Inconstitucionalidade, com base no art. 125, par. 2, da Constituição Federal, poderá caber Recurso Extraordinário, a teor do art. 102, III, da Lei Maior da República. Nada impede que, nessa ação do art. 125, part. 2., da Lei Magna, se impugne, como inconstitucional, perante a Constituição Federal, a interpretação dada ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado, por ser essa exegese violadora da norma federal reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na Federação, pelos diversos níveis de Governo (Reclamação n. 383-3-SP). Desprezada a Impugnação, em princípio, poderia caber Recurso Extraordinário, submetendo-se, assim, ao STF, o debate da matéria, onde se assentara o exato entendimento da regra Constitucional Federal Reproduzida. A natureza da norma da Constituição Estadual, tida como vulnerada, há de ser objeto da decisão de mérito da representação, pelo Tribunal de Justiça. A eficácia “erga omnes” da decisão da Corte local, na Representação de Inconstitucionalidade (CF, art. 125, par. 2), pressupõe o trânsito em julgado do aresto, limitando-se ao âmbito da Constituição Estadual. Se a matéria constitui “quaestio juris” federal, invocável diante da Constituição Federal, di-lo-á o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário, em se tratando, no caso, de lei estadual, esta poderá, também, ser simultaneamente, impugnada no STF, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, com base no art. 102, I, letra “a”, da Lei Magna Federal. Se isso ocorrer, dar-se-á a suspensão do processo de representação no Tribunal de Justiça, até a decisão final do STF. A interpretação pelo STF da norma constitucional federal reproduzida na Carta Estadual vincula, “erga omnes”, restando, no tribunal local, prejudicada a Representação de inconstitucionalidade nele ajuizada, por ofensa a regra Constitucional Estadual que reproduza dispositivo Constitucional Federal. Julgada Procedente a Ação de Inconstitucionalidade, “ut” art. 102, I, letra “a”, da Constituição Federal, por ofensa a regra reproduzida no âmbito Estadual, prejudicada ficará a Representação no Tribunal de Justiça, por esse fundamento. Se, entretanto, a Representação de inconstitucionalidade, no âmbito do Tribunal Local, estiver baseada em outros fundamentos, além da alegação de ofensa de norma reproduzida e a decisão do STF, na ação perante ele ajuizada, simultaneamente, por ofensa a regra constitucional reproduzida, der pela improcedência da demanda, a ação, no Tribunal de Justiça, prosseguirá por esses outros fundamentos. No caso concreto, além da norma de repetição, discutida na Reclamação, a Representação de Inconstitucionalidade põe a Lei Estadual em face de outra norma Constitucional local, havendo, ainda, outros fundamentos de sua invalidade, Reclamação Improcedente, cassando-se a liminar, para que a ação possa prosseguir no Tribunal de Justiça Fluminense. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO. (Rel 425 AgR, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/1993, DJ 22-10-1993 PP-22252 EMENT VOL-01722-01 PP-00095)

3.3 Tese apresentada no julgamento

Inicialmente o Min Néri da Silveira, relator da Rcl 425, seguiu a mesma linha do entendimento firmado no julgamento da Rcl 383 e reafirmou a existência de um sistema de controle de constitucionalidade, no qual estava contido o controle de constitucionalidade estadual. Veja-se:

O sistema de controle jurisdicional sobre a atuação dos Poderes instituídos na Constituição Federal, inclusive do poder constituinte estadual, que se dá no federalismo, consiste, assim, num sistema de controle de constitucionalidade, a partir do reconhecimento da supremacia da Constituição federal sobre todo o sistema jurídico interno do Estado Federal, inclusive, pois, sobre as Constituições Estaduais e a legislação das unidades que compõem a Federação (União, Estados-membros e Municípios – CF, art. 18)¹⁴⁷.

Assim, ele reconheceu a possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade a ser proposta perante o Tribunal de Justiça dos Estados, fundada em eventual ofensa à Constituição Estadual por parte de ato normativo estadual ou municipal, sem que houvesse sobrestamento da representação de inconstitucionalidade estadual. Nas palavras do próprio Min. Néri da Silveira:

Dessa maneira, se a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal está fundada na alegação de ofensa a determinados artigos da Constituição estadual, nada impede que o Tribunal de Justiça, conhecendo da demanda dê pela invalidade da lei ou ato normativo em causa, por infringência de outras normas da Constituição estadual. Poderá reconhecer inconstitucionalidade formal ou material, de maneira ampla¹⁴⁸.

Proferido o voto do Min Néri da Silveira, o Min Moreira Alves, que foi relator da Rcl 383, pediu vistas. Em seu voto vista, o Min Moreira Alves não divergiu do relator da Rcl 425, entretanto, trouxe outra questão, que não fora discutida na Rcl 383, qual seja a possibilidade de tramitação paralela de ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF e o Tribunal de Justiça com relação ao mesmo ato normativo. Nas palavras do próprio Ministro:

[...] não pedi vista para reiterar a fundamentação que expus amplamente no citado voto e que, agora – como sucedera quando do julgamento da Reclamação 383 - , é acolhida pelo eminente relator, mas para apreciar um aspecto que pode ocorrer apenas com relação às normas estaduais objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito estadual: o da possibilidade de paralelamente tramitarem ações diretas de inconstitucionalidade perante este Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça com relação à mesma lei estadual, impugnada, perante aquele, em face da Constituição Federal, e perante este em face da Constituição Estadual, e, portanto, também em face dos preceitos desta que são de

¹⁴⁷ Rcl 425 AgR, Relator(a): Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 12 do Voto do Min. Néri da Silveira.

¹⁴⁸ Rcl 425 AgR, Relator(a): Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 13 do Voto do Min. Néri da Silveira.

origem federal de reprodução obrigatória indispensável por dizerem respeito, inequivocamente, à organização político-administrativa dos Estados-membros.¹⁴⁹

No entendimento do Min Moreira Alves, a questão da tramitação simultânea deveria ser abordada a partir da supremacia da constituição e dos julgamentos do próprio STF. Assim:

Também não apresenta maior dificuldade a solução do problema da tramitação paralela de ações diretas de inconstitucionalidade, nesta Corte e na Estadual, da mesma norma estadual impugnada. Para tanto, basta fazer-se uma construção com base em dois princípios jurídicos aplicáveis à hipótese: o da primazia da Constituição Federal (e consequentemente o da primazia de sua guarda) e o da prejudicialidade total ou parcial do julgamento desta Corte com relação ao dos Tribunais de Justiça. (Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 3 do Voto do Min. Moreira Alves)

Seguindo esse raciocínio, caso existam duas ações diretas de inconstitucionalidade, uma no STF e outra no Tribunal de Justiça do Estado, que versem sobre uma mesma lei, a que tramita no Tribunal de Justiça deve ser suspensa, até o julgamento ulterior do STF.

Se, porém, houver a tramitação paralela, esse controle se fará a priori, acarretando a propositura da ação direta perante esta Corte o impedimento ou a suspensão do processamento da ação direta perante o Tribunal local – a suspensão que se justifica porque a decisão do Supremo Tribunal Federal, qualquer que seja, prejudicará a do Tribunal local no âmbito das normas constitucionais estaduais que reproduzem as federais. (Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 3 do Voto do Min. Moreira Alves)

Segundo o Min Moreira Alves, essa posição é a que melhor compatibilizaria as jurisdições constitucionais federal e estadual dentro do sistema de controle de constitucionalidade:

Essa solução, além de compatibilizar as jurisdições constitucionais federal e estaduais, com o mínimo possível de cerceamento destas para a preservação máxima da Constituição Federal, não conduz a uma avocação, como se daria na presente reclamação, se julgada procedente, de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Constituição estadual e não da Federal, e por quem tem legitimação para propô-la no âmbito estadual, mas não no âmbito federal, circunstâncias que necessariamente levariam este Supremo Tribunal Federal a avocar a ação direta por violação de sua competência quando, de antemão, não é ele competente para julgá-la em face de sua *causa petendi* que não pode ser modificada pelo Tribunal (inconstitucionalidade em face da Constituição estadual), e, ainda que o pudesse, haveria ilegitimidade do autor para propô-la no plano federal. (Rcl425 AgR, Relator(a): Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 5 do Voto do Min. Moreira Alves.)

¹⁴⁹ Rcl 425 AgR, Relator(a): Min. Néri da Silveira, DJ 22-10-1993. Pg. 2 do Voto do Min. Moreira Alves.

3.4 Resultado da decisão

A decisão proferida pelo STF a propósito do julgamento da Rcl 425 agigantou o papel do próprio STF em detrimento dos Tribunais de Justiça dos Estados. Visto que é difícil encontrar algum tema que não seja possível propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ao mesmo tempo, no STF e no TJ Estadual.

Por consequência, a única limitação é o rol de legitimados a propor ADI no STF, previsto no art. 103 da CF 88¹⁵⁰, sendo que tanto o Governador de Estado ou do Distrito Federal e a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, em geral, possuem competência para propor ADI em ambas as esferas, federal ou estadual.

Aí reside o cerne do problema, pois a decisão proferida na Rcl 425 viabiliza que o Poder Executivo e o Poder Legislativo dos Estados levem ao STF demandas envolvendo atos normativos estaduais, excluindo do Poder Judiciário Estadual a possibilidade de resolver contendas. Isso retira normatividade das Constituições Estaduais e míngua a capacidade institucional do Poder Judiciário dos Estados.

É bem verdade que os Governadores são os responsáveis por fazer um uso excessivo do controle concentrado de constitucionalidade federal em face de ato normativo do próprio Estado-membro. Entretanto, o julgamento da Rcl 425 não ofereceu resistência contra isso, pelo contrário, favoreceu essa prática.

Para além disso, o posicionamento da corte no julgamento da Rcl 425 ajudou a estruturar um sistema processual de controle de constitucionalidade que contribui para o grande acervo de processos do STF, bem como para a sua própria paralisia.

Para explicar melhor a situação, toma-se o caso da ADI 4566, de relatoria do Ministro Dias Toffoli. Essa ação foi proposta pelo Governador do Estado de Goiás e visava discutir Lei Estadual de Goiás nº 17.030/2010, a qual dispunha sobre Programa de Participação de Resultados de servidores do Estado de Goiás, em outras palavras tratava de uma questão eminentemente administrativa, financeira e de recursos humanos. Entretanto, já tramitava no TJGO a Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 448683-31.2010.8.09.0000

¹⁵⁰ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

(201094486833), esta proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás, em face da mesma lei estadual.

Durante a tramitação da ADI Estadual, houve mudança de Governo e o Governador que assumiu o cargo solicitou medida cautelar para sustar os efeitos da lei estadual, o que não foi sequer analisado. Diante da demora na análise do pedido da medida cautelar, em 2011 o Governador de Goiás propôs a ADI 4566 no STF em face da mesma Lei Estadual de Goiás nº 17.030/2010, solicitando novamente medida cautelar, a qual foi negada pelo STF.

Pois bem, em 2017, a ADI 4566 foi extinta pelo Ministro Dias Toffoli mediante decisão monocrática¹⁵¹, o que se deu em razão de alteração de perda superveniente de objeto quando sobrevém a modificação substancial da norma impugnada.

Após 6 (seis) anos de sobrestamento, a ADI Estadual nº 448683-31.2010.8.09.0000 (201094486833) teve seu trâmite retomado. O que poderia ter se resolvido no âmbito federativo estadual, inclusive por meio de um diálogo institucional entre os poderes, foi levado para o STF. E o pior, sem que este último decidisse de forma efetiva a questão.

Em última análise, o STF gastou tempo e outros recursos para analisar uma questão que poderia e deveria ter sido resolvida ou ao menos analisada previamente pelo TJGO.

Mais do que isso, a decisão proferida na Rcl 425 contribuiu para que houvesse um afastamento do compromisso democrático assumido na Constituição Federal de 1988 a partir do §2º, do art. 125.

Conforme foi visto, todo o processo constituinte da CF 1988 buscava restabelecer a autonomia dos Estados. Tanto que não consta do texto da CF 1988 a mesma previsão que havia na CF 1967 e EC 01/1969 acerca da implicação da incorporação automática de normas da Constituição Federal nas Constituições Estaduais.

O entendimento do STF expresso no julgamento da Reclamação 425 que, a pretexto de garantir a supremacia da Constituição Federal e a efetividade das normas de repetição obrigatória, assentou que a ADI estadual deve ser sobrestada até que a ADI federal seja julgada pelo Supremo.

Note-se que, diferente de outros momentos históricos em que os movimentos de centralização do poder na União partiam do Executivo ou do Legislativo, foi o Poder Judiciário o agente centralizador e sufocador da Autonomia do Estado, mais especificamente da Jurisdição Constitucional Estadual.

¹⁵¹DJE nº 47, divulgado em 10/03/2017.

4 EXERCÍCIO SIMULTÂNEO DAS JURISDIÇÕES CONSTITUCIONAIS ESTADUAL E FEDERAL

Outra consequência é a possibilidade de tramitação simultânea de ADI Estadual e ADI Federal, desde que a norma de parâmetro no âmbito estadual não seja norma de observância obrigatória. (LEONCY, 2007)

Isso se daria porque os parâmetros de controle têm autonomia entre si e, em se tratando de norma de observância obrigatória, o que definiria o exercício da jurisdição constitucional estadual ou federal seria a causa de pedir lançada na inicial da ação direta, não o objeto do controle. (LEONCY, 2007, p. 144-145)

A tramitação simultânea resolve a questão da concomitância das jurisdições constitucionais federal e estadual, mas não elucida o problema, especialmente em relação ao caso dos bilegitimados, muito porque se fixa na causa de pedir da ADI. Isso decorre da tese apresentada no julgamento da Rcl 383 pelo Min. Moreira Alves.

Mais do que isso, permitir o exercício da jurisdição constitucional estadual e federal concomitantemente além de não resolve a questão dos bilegitimados, possibilitaria a estes o que o Herman Benjamin denominou de *duplicação de chances de vitória*¹⁵², o que não é admitido no sistema constitucional e processual brasileiro.

A *duplicação de chance* manifesta-se na tramitação simultânea de processos em jurisdições diferentes. Isso possibilitaria ao bilegitimado ter seu objetivo atendido em duas esferas diferentes.

Para mitigar essa situação, em se tratando de norma de imitação ou de auto-organização, o Tribunal de Justiça tem competência autônoma para julgar, inclusive, antecipadamente ao STF. (LEONCY, 2007, p. 166)

5 A NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO

Diante do quadro apresentado, em se tratando dos bilegitimados, é salutar que o STF reveja o entendimento firmado na Rcl 425 de que se houver a tramitação paralela de ADI Federal e ADI Estadual a regra é sobrestar-se-á essa última. Entretanto, nesses casos o sobrestamento das ADI Estaduais devem ser a exceção não a regra.

¹⁵² Voto do Min. Herman Benjamin no AgInt no MS nº 15.497-DF (2010/0127304-6).

Assim, restariam duas possibilidades: a tramitação simultânea de ADIs nos Tribunais de Justiça e no STF; ou exercício prévio da jurisdição constitucional estadual no âmbito dos Estados-membro antes do exercício da jurisdição constitucional federal no STF.

A tese da tramitação simultânea já foi abordada no tópico anterior. Logo, temos de analisar a tese do exercício prévio da Jurisdição Constitucional Estadual em relação à Federal.

5.1 Tese do exercício prévio da jurisdição constitucional estadual à federal pelos bilegitimados

Conforme já abordado no Capítulo 1, as normas jurídicas emanadas pelos Estados-membro possuem 2 (duas) normas que fundamentam sua existência, uma imediata (a Constituição Estadual) e uma mediata (a CF 1988).

Não faz sentido analisar a compatibilidade do ato normativo com o fundamento de validade mediato antes do imediato.

Desta forma, o §2º, do art. 125, da CF 88 possibilita aos Estados-membro a instituição de mecanismo de controle de constitucionalidade, implicitamente é uma limitação à alínea “a”, do inciso II, do art. 102, CF 88, especialmente em relação aos Governadores e Mesas do Legislativo dos Estados-membro e Distrito Federal que contestam atos normativos do próprio ente federado.

Assim, caso existam mecanismos que possibilitem aos Governadores e Mesas do Legislativo dos Estados-membro e Distrito Federal contestar ato normativo do próprio ente federado, deve-se exercer a jurisdição constitucional estadual previamente à jurisdição constitucional federal.

Observando o direito comparado, essa é a solução adotada no direito constitucional alemão, na qual a jurisdição do Tribunal Constitucional Federal retrocede em favor da jurisdição do Tribunal Constitucional Estadual, desde que a lei estadual/provincial forneça às partes contestantes meio legal próprio para decidir a disputa constitucional específica.

Cumprе ressaltar ainda que, existindo previsão de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito das Constituições dos Estados-membro garantido pelo texto da CF 1988, incumbe ao sistema e agentes públicos darem efetividade a ele, ainda que a jurisdição constitucional federal tenha predomínio sobre essa.

Nessa esteira, sendo Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa ou Governador de Estado ou do Distrito Federal estão obrigados a respeitar e dar concretude às disposições das

Constituições dos Estados-membro, dentre as quais consta o controle concentrado de constitucionalidade estadual.

Contudo, é necessário que se dê abertura sistêmica para que o STF atue em demandas que têm repercussão federal, determinando o sobrestamento da ADI Estadual e o andamento da ADI Federal. Diante de tais considerações, podem-se extrair 4 (quatro) elementos de análise:

a) existência de um controle concentrado de constitucionalidade no âmbito da Constituição Estadual;

- b) bilegitimidade do autor da ação;
- c) qual norma que se está questionando; e
- d) repercussão federal da decisão.

De modo mais claro, dar-se-á prevalência à ADI Estadual caso:

a) a Constituição do Estado-membro preveja um controle concentrado de constitucionalidade no âmbito da Constituição Estadual;

b) o autor seja um dos bilegitimados (Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa ou Governador do Estado ou do Distrito Federal);

c) a norma que se está questionando seja:

- c.1) do próprio estado do autor; e
- c.2) infraconstitucional em relação à Constituição Estadual ou emenda à esta;

d) o caso não tenha repercussão federal.

Na ausência de qualquer um dos 4 (quatro) itens listados acima, a ADI Federal terá prevalência sobre a ADI Estadual.

Nota-se que a tese busca analisar a questão sob a perspectiva da causa de pedir, dos legitimados e do objeto do controle de constitucionalidade, bem como da repercussão que o caso tenha na esfera federal.

Convém lembrar que, na eventualidade de inconformismo em relação à decisão, remanesce aos bilegitimados a possibilidade de questionar as decisões dos Tribunais de Justiça no plano da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual por meio de Recurso Extraordinário, cujo julgamento pelo STF ocorrerá no campo do controle concentrado de constitucionalidade, com efeito *erga omnes*. Desde que a decisão do Tribunal de Justiça decorra de interpretação de norma constitucional estadual que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados.

Isso evitaria que o STF adentrasse no âmbito de liberdade legislativa dos Estados-membro, garantindo a autonomia desses.

A modificação em questão permitiria uma prática mais efetiva do controle concentrado de constitucionalidade dos Estados-membro, bem como permitiria ao STF espaço para julgar casos que tem impacto e relevância nacional.

Saliente-se que ao STF sempre caberá resolver, em última instância, questões constitucionais relevantes, mas isso não ocorrerá se o tribunal estiver abarrotado por excesso de demandas.

5.2 Críticas

5.2.1 Utilização de outros legitimados

As críticas que podem ser formuladas dizem respeito aos bilegitimados, ainda que sofram restrições na utilização da jurisdição constitucional abstrata federal para questionar atos normativos do próprio Estado-membro, podem se valer de outros legitimados, especialmente os partidos políticos, para se cumprir esse desiderato.

Essa crítica, de fato, procede. Entretanto, ela manifesta não um problema da tese em si, mas das anomalias decorrentes do sistema partidário brasileiro, especialmente a profusão de partidos e a falta de uma linha clara de conduta deles.

5.2.2 Extensão da coisa julgada da decisão que não foi alvo de recurso extraordinário

Outra questão que pode ser levantada diz respeito à extensão da coisa julgada em relação à jurisdição constitucional estadual em relação às decisões que não foram alvo de Recurso Extraordinário.

De acordo com o que já foi mencionado no capítulo anterior, as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual possuem efeitos *erga omnes* e vinculante em relação aos demais órgãos judiciais e da administração pública estadual, sendo que esses efeitos restringem-se ao território do Estado-membro em que se deu a decisão, não se estendendo para fora de seus limites.

Além disso, Lenio Streck lembra que na hipótese trânsito em julgado de decisão do tribunal de justiça em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual sem a interposição de recurso extraordinário ao STF, esta decisão poderá ser alvo de interposição de Reclamação ou de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (STRECK, 2014, p. 846)

6 A EVENTUALIDADE DE UMA EMENDA CONSTITUCIONAL

Conforme se observou, o problema da utilização excessiva pelos Governadores do controle concentrado de constitucionalidade federal em face de ato normativo do próprio Estado-membro, é responsabilidade dos próprios Governadores, mas foi gestado pela jurisprudência do STF, em razão do julgado na Rcl 425. Por esse motivo, essa contenda deveria ser resolvida a partir de uma mudança na mesma jurisprudência do STF. Essa é a posição defendida no tópico acima. Outra forma de modificar a situação é alterar o texto constitucional. Para tanto, é necessário saber quais dispositivos serão alvo dessa emenda.

Em que pese a presença do termo *representação de inconstitucionalidade*, alterar o §2º, do art. 125, da CF 88, não é recomendável, pois, como foi abordado, ele possibilitou o surgimento de um ecossistema de controle concentrado de constitucionalidade dos Estados-membro bastante diverso e que permite um certo experimentalismo institucional.

Ademais, como o intuito é restringir a atuação de figuras que são legitimadas a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), o mais sensato seria incluir um dispositivo no art. 103 da CF 88, que dispusesse sobre aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. Desse modo, a sugestão é inserir um parágrafo 5º (quinto), cuja redação seria a seguinte:

Art. 103
 §5º Os Governadores de Estado ou do Distrito Federal e as Mesas das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal deverão exercer a jurisdição constitucional estadual previamente à jurisdição constitucional federal em se tratando de leis e atos normativos estaduais, salvo na hipótese de repercussão federal do caso.

Paralelamente, é preciso institucionalizar o cabimento de Recurso Extraordinário nos casos de decisão do Tribunal de Justiça na esfera do controle concentrado de constitucionalidade estadual, como decidido na Rcl 383. Logo, a sugestão é incluir uma alínea “e” ao inciso III, do art. 102, da CF:

Art. 102.

 III -
 e) for proferida pelos Tribunais de Justiça no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade estadual.

Tendo em vista que os julgamentos desses Recursos Extraordinários terão efeito *erga omnes*, é inevitável incluir um parágrafo 4º (quarto) no mesmo art. 102 da CF 88 dispondo isso, cuja redação aventa-se:

Art. 102

§4º Os julgamentos efetuados na hipótese prevista na alínea “e”, do inciso III, deste artigo, produzirão eficácia contra todos e terão efeito vinculante.

Para além das interpretações que eventualmente teriam, essas alterações no texto constitucional poderiam diminuir o uso deletério do controle concentrado de constitucionalidade federal pelos Governadores.

CONCLUSÃO

O federalismo manifesta-se, dentre outras formas, na possibilidade de os Estados-membro criarem um ordenamento jurídico próprio. Essa capacidade também assegura a eles a faculdade de criar mecanismos de controle que assegurem a supremacia da Constituição Estadual no seu próprio plano territorial. Nesse bojo, encontra-se o controle de constitucionalidade concentrado estadual, bem como a própria jurisdição constitucional estadual.

Desse modo, as normas jurídicas emanadas pelos Estados-membro possuem 2 (duas) normas que fundamentam sua existência, uma imediata (Constituição Estadual) e uma mediata (Constituição Federal). Portanto, existem dois tipos de Controle de Constitucionalidade, um Federal, cuja norma de parâmetro é a própria Constituição Federal, e um Estadual, cuja norma de parâmetro são as constituições Estaduais.

Essa relação conflituosa entre o controle de constitucionalidade federal e a autonomia dos Estados apresenta-se premente desde a origem dos debates acerca do controle de constitucionalidade, seja nos Estados Unidos, seja na Alemanha.

No Brasil, o tema teve abordagem diferente em cada constituição federal.

A Constituição Federal de 1891 deu uma autonomia enorme aos Estados-membro em relação à União, o que permitia uma margem grande de experimentalismo institucional. Contribuindo para que alguns Estados-membro adotassem modelos de jurisdição constitucional diferentes daquele adotado no plano federal. Ao mesmo tempo, essa autonomia resultou em oligarquias e práticas incompatíveis com as bases de um regime democrático e republicano.

Os problemas sociais, econômicos e jurídicos decorrentes da Primeira República, resultaram na Revolução de 1930 cujo desfecho constitucional primeiro foi a promulgação da Constituição Federal de 1934. Ela é marcada por centralizar poder na União, em detrimento da autonomia dos Estados-membro, e alçar o Município como ente federado. Contudo, ela teve uma efêmera duração, sendo substituída pela Constituição de 1937, que foi outorgada por Getúlio Vargas.

Do ponto do federalismo, a Constituição Federal de 1937 retirou a autonomia dos Estados-membro e, ao fortalecer o poder da União, extinguiu a possibilidade destes estruturarem seus institutos de controle de constitucionalidade de forma diversa daquela prevista no plano federal.

Após a Era Vargas, é promulgada a Constituição Federal de 1946, que buscava resgatar compromissos firmados e não cumpridos pela Constituição Federal de 1934. Ela instituiu a *representação interventiva*, que seria proposta pelo Procurador Geral da República em face de ato que ferisse os princípios constitucionais sensíveis.

Apesar do nome, a *representação interventiva* era uma ação direta, sendo que a escolha desse nome se deu pela omissão do texto constitucional, e pela utilização de classe processual já existente no catálogo do STF.

Durante a vigência da Constituição Federal de 1946, foi promulgada, já durante a Ditadura Militar, a Emenda Constitucional 16/1965, que criou a representação genérica de controle de constitucionalidade de leis federais e estaduais, a ser promovida pelo Procurador-Geral da República, bem como possibilitou aos Estados a criação de processo de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato do município em conflito com a Constituição do Estado.

Note-se que o uso da nomenclatura *representação de inconstitucionalidade* recaiu no mesmo equívoco da *representação interventiva*, já que também se tratava de ação direta.

Em razão da ditadura militar que se instaurou no Brasil após 1964, a Constituição Federal de 1946 foi revogada dando lugar à Constituição Federal de 1967, que, do ponto de vista do controle de constitucionalidade, não trouxe modificações ao que fora instituído pela Emenda Constitucional 16/1965, mas representou uma forte centralização grande no Poder Executivo da União.

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, foi substituída pela Emenda Constitucional 01/1969, que, apesar do nome, se tratava era um diploma constitucional novo. Ela possibilitou aos Estados-membro uma espécie de representação interventiva estadual, cujo objetivo era garantir o cumprimento das Constituições Estaduais em face de atos normativos municipais. Além disso, manteve a representação de inconstitucionalidade do Procurador-Geral da República em face de ato normativo estadual e federal.

A Constituição Federal de 1988 é fruto de um amplo processo de redemocratização, mas também do aprendizado institucional acumulado durante toda a história institucional do país que foi acolhido pela Assembleia Nacional Constituinte. Desse modo, ela estabeleceu, a partir de seu §2º, do art. 125, a autonomia dos Estados-membro de instituírem controle concentrado de constitucionalidade estadual.

O §2º do art. 125 da CF 88 vale-se da expressão *representação de inconstitucionalidade*, que foi equivocadamente utilizada durante a prática constitucional da Constituição Federal de 1946. Isso se dá por um erro de sistematização do constituinte

originário. Todavia, se do ponto de vista da técnica legislativa e da sistemática constitucional, a escolha do termo *representação de inconstitucionalidade* é equivocada, sob a perspectiva do modelo institucional, essa escolha mostrou-se muito feliz, pois permitiu aos Estados-membro liberdade para estabelecer diferentes formas de controle concentrado de constitucionalidade estadual, mas sem que se afastasse do modelo federal.

De fato, todos os Estados-membro possuem normas relacionadas ao controle de constitucionalidade estadual em face de normas estaduais e municipais, cada um com sua especificidade e diferença em relação ao outro.

Mais do que isso, essas normas garantiram legitimidade às Assembleias Legislativas/Câmara Legislativa e aos Governadores do Estado/Distrito Federal de fazer uso, ao mesmo tempo, das Jurisdições Constitucionais Estadual e Federal. Sendo, portanto, bilegitimados.

No plano judicial, o julgamento da Rcl 383 pelo STF reafirmou o disposto no §2º, do art. 125 da CF 88 e a autonomia dos Estados-membro, visto que consolidou a possibilidade de Recurso Extraordinário em razão de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, cujo objeto seja a inconstitucionalidade de ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, desde que a norma constitucional estadual em questão seja, ao mesmo tempo, norma constitucional federal de observância obrigatória.

Por outro lado, o julgamento da Rcl 425 agigantou o papel do próprio STF em detrimento dos Tribunais de Justiça dos Estados, porquanto existam 2 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade, uma no STF e outra no Tribunal de Justiça do Estado, que versem sobre uma mesma lei, a que tramita no Tribunal de Justiça deve ser suspensa, até o julgamento ulterior do STF.

Em razão do entendimento jurisprudencial firmado pelo STF por ocasião do julgamento da Rcl 425, que se deu em decorrência do julgamento da Rcl 383, há um excesso de Ações Direta de Inconstitucionalidade promovidas por Governadores contra atos normativos do seu próprio Estado-membro. Em termos numéricos, de todas as 5.967 (cinco mil novecentos e sessenta e sete) ações diretas de inconstitucionalidade proposta no STF, 1.066 (um mil e sessenta e seis) foram ajuizadas por governadores e tinham por objeto atos normativos do próprio Estado, ou seja, 18% (dezoito por cento) do total.

O que se percebe é que os Governadores buscam transferir para o STF o ônus político da tomada de se contrapor a espécies normativas de seus próprios Estados-membro, bem como usar da jurisdição constitucional federal para contornar e ignorar o Poder Judiciário Estadual, impossibilitando um diálogo institucional no seu âmbito federativo.

Visando garantir a efetividade do texto constitucional, bem como botar fim a essa utilização indevida dos Governadores do seu caráter de bilegitimado, é necessário que se mude a jurisprudência do STF firmada na Reclamação 425. Nesse sentido, quando as Assembleias Legislativas/Câmara Legislativa ou Governadores do Estado/Distrito Federal forem bilegitimados e tiverem o intuito de questionar atos originários do próprio Estado-membro deverão exercer a jurisdição constitucional estadual previamente à jurisdição constitucional federal.

Essa análise se dá a partir de 4 (quatro) elementos de análise: a) existência de um controle concentrado de constitucionalidade no âmbito da Constituição Estadual; b) bilegitimidade do autor da ação; c) qual norma que se está questionando; e d) repercussão federal da decisão.

Assim, em relação aos Bilegitimados, a jurisdição constitucional federal terá prevalência sobre a jurisdição constitucional estadual quando: a norma do Estado-membro que se está questionando seja texto originário da Constituição Estadual, dado que não é possível fazer o controle de constitucionalidade estadual, mas tão somente via jurisdição constitucional federal; ou se tratar de demanda ou caso de repercussão federal; ou o Estado-membro não instituir controle concentrado de constitucionalidade.

Da decisão do Tribunal de Justiça no controle concentrado de constitucionalidade estadual, caberia Recurso Extraordinário que teria efeito *erga omnes* e seria julgado também dentro do âmbito controle concentrado de constitucionalidade federal.

Cumprir destacar que, na hipótese trânsito em julgado de decisão do tribunal de justiça em sede de controle concentrado de constitucionalidade estadual sem a interposição de recurso extraordinário ao STF, essa decisão poderá ser alvo de interposição de Reclamação ou de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A mudança do entendimento firmado na Reclamação 425 não busca retirar o poder do STF atuar em eventuais demandas que têm repercussão federal, mas sim dar concretude ao texto constitucional e permitir que os Tribunais de Justiça exerçam suas prerrogativas de guardiões das constituições estaduais.

Ademais, ao STF sempre caberá resolver, em última instância, questões constitucionais relevantes, mas isso não ocorrerá se o tribunal estiver abarrotado por excesso de demandas.

Para além da alteração jurisprudencial, pode ser interessante a alteração no texto constitucional, no art. 102 da CF 88, de modo a garantir a inserção da possibilidade de recurso extraordinário contra as decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça dos Estados-membro

no plano do controle concentrado de constitucionalidade estadual e que essas decisões tenham eficácia *erga omnes* e vinculante. Assim como é importante alterar o art. 103 da CF 88, para restringir a possibilidade de uso do controle concentrado de constitucionalidade federal pelos bilegitimados.

BIBLIOGRAFIA

ABBOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. *Recurso Extraordinário em ADI Estadual*. São Paulo: Saraiva, 2014.

ANHAIA MELLO, José Luiz de. *Da Separação de Poderes à Guarda da Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968.

AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 2. Ed. São Paulo: Globo, 2008.

BACKES, Ana Luiza. *Fundamentos da ordem republicana: repensando o Pacto de Campos Sales*. Tese de Doutorado (Ciências Políticas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. 2004.

BARBOSA, Rui. *Obras Completas*. Volume XL, 1895, Tomo VI. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. 1950.

BAROSA, Rui. *Obras Completas*. Volume XXIII, 1896, Tomo III. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. 1976.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e Federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BITTENCOURT, C. A. Lucio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 28ª Edição, 2014.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão da Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público*. V115. Brasília: Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério público, 1987a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-115.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão da Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público*. V116. Brasília: Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério público, 1987a. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-116.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Subcomissão da Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público*. V118. Brasília: Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério público, 1987c. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-118.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Projeto de Constituição*. V237. Brasília: Comissão de Sistematização, 1987d. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-237.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Substitutivo da Comissão Temática de Organização do Estado*. V102. Brasília: Comissão de Organização do Estado, 1987e. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Parecer às emendas ao Substitutivo da Comissão Temática de Organização do Estado*. V103. Brasília: Comissão de Organização do Estado, 1987f. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-103.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Projeto de Comissão*. V227.

Brasília: Comissão de Sistematização, 1987g. V227. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao Projeto de Comissão*. V228.

Brasília: Comissão de Sistematização, 1987h. V228. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao 1º Substitutivo*. V238. Brasília:

Comissão de Sistematização, 1987i. V238. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-238.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte: *Emendas ao 1º Substitutivo*. V239. Brasília:

Comissão de Sistematização, 1987j. V239. Disponível em

<<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>>.

Acesso em: 25/09/2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF:

Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF:

Diário Oficial de 24/01/1967.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.

Brasília, DF: Diário Oficial da União de 20/10/1969, p. 8865.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF:

Diário Oficial da União de 19/09/1946.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Diário Oficial de 10/11/1937.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Diário Oficial de 16/07/1934.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Diário Oficial de 24/02/1891.

BRÜNING, Jacó; SEBASTIANI, Fabíola Monteiro Caetano. *Controle de Constitucionalidade das Leis Estaduais e Municipais*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

BULOS, UadiLammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BUZUID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958.

CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: Segredos da Constituinte*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CAMPOS, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*. Tomo I. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos S.A., 1956.

CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 4ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1983.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Do Contrôlo da Constitucionalidade*. São Paulo: Companhia Editora Forense. 1ª Edição, 1966.

CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Jurisdição Constitucional Comparada*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional*. 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *O Controle de Constitucionalidade das Leis e do poder de tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

COELHO, João Gilberto Lucas. *Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem*. 2009. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de Araújo (Organizadores). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 21-49.

COSTA, Alexandre Araújo e BENVINDO, Juliano Zaiden. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre Teoria e Prática na defesa dos Direitos Fundamentais*. SSRN, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Forense Universitária, 1990. v. 3.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Jurisdição Constitucional Estadual: Notas para compreender sua problemática no âmbito da Federação Brasileira*. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*. Edição nº 08, 2008.

FERRARI, Sergio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeito da declaração de inconstitucionalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito Constitucional Comparado. Tomo I – O poder Constituinte*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

FREYRE, Gilberto. *Interpretação do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

GIANTURCO GULISANO, Adriano. *A ciência política: uma introdução*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. In SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral. *Ação direta de controle de constitucionalidade de leis municipais, em tese*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1979.

GUIMARÃES, Ulysses. *Ulysses Guimarães*. Edições Câmara, Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: 1964.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IVO, Gabriel. *Constituição Estadual: Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução: João Baptista Machado. 8ª Edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. 3ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

LEONCY, Leo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. Ed. Barcelona: Ariel, 1983.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências Federativas – Na Constituição e nos precedentes do STF*. Salvador: JusPodivm, 2012.

LOUREIRO JUNIOR, Luis. *O Controle de Constitucionalidade das Leis*. São Paulo: Max Limonad, 1957.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Vol. I. Rio: Henrique Caen Editor. 1947.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. 2ª Ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1983.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 9 Ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva: 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar. *O Controle Abstrato de Constitucionalidade do Direito Estadual e do Direito Municipal*. Revista Direito Público nº 05. Brasília. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIEN, Ruben George. “*O Nacional e o Regional na Construção da Identidade Brasileira*”. Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo. 1986.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, 1993.

PEREIRA, Robson. *De cada três leis, duas foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2016*. Disponível no site: <<http://www.conjur.com.br/2017-mai-29/cada-tres-leis-duas-foram-julgadas-inconstitucionais-2016>>. Acessado em: 05/06/2017.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral. *Ação direta de controle de constitucionalidade de leis municipais, em tese*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1979.

SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, SP: Diário Oficial de 06/10/1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 2007. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

STF. RECLAMAÇÃO: Rcl 383. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, julgado em 11/06/1992, DJ 21/05/1993 PP-09765. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809>>. Acesso em: 25/09/2019.

STF. RECLAMAÇÃO: Rcl 425. Relator: Ministro Néri da Silveira. Tribunal Pleno, julgado em 27/05/1993, DJ 22-10-1993 PP-22252. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325930>> . Acesso em: 25/09/2019.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

STEPAN, A. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos*. *Dados*, v.42, n.2, 1999, p.197-251.

SUNSTEIN, Cass R. *A Constituição Parcial*. Belo Horizonte, Del Rey, 2008.

TAVARES FILHO, Newton. In: In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de Araújo (Organizadores). *Audiências públicas na Assembleia*

Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009, p. 219-238.

TRIGUEIRO, Osvaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

TORRES, Alberto. *A organização nacional, primeira parte: a Constituição*. 4^a ed. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: Ed. UnB, 1982.

VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro. 1999.

**ANEXO I –DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS PÓS
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Estado	Dispositivo da Constituição Estadual que Estabelece Controle de Constitucionalidade
Acre	<p>Art. 95. Em matéria Judiciária, compete ao Tribunal de Justiça do Estado, funcionando em plenário:</p> <p>I – processar e julgar, originariamente:</p> <p>(...) f) as ações de inconstitucionalidade contra ato ou omissão que fira preceito desta Constituição;</p> <p>Art. 104. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta Constituição: I – o governador do Estado e a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa; II – o procurador geral da Justiça do Estado; III – o prefeito e a Mesa Diretora da Câmara dos respectivos Municípios, se se tratar de lei ou de ato normativo local; IV – a seção estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; V – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; VI – as federações sindicais e entidades de classes estaduais, demonstrado seu interesse jurídico no caso; e VII – o procurador-geral do Estado.</p> <p>§ 1º O procurador-geral da Justiça do Estado será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º Declarada, nestas ações, a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, para suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou ato impugnado. § 3º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva a norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de ordem administrativa, para fazê-lo em trinta dias. § 4º Quando o Tribunal de Justiça do Estado apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará previamente, o procurador geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado. Art. 105. Somente pela maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal de Justiça do Estado declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta.</p>
Alagoas	<p>Art.133. Compete ao Tribunal de Justiça, precipuamente, a guarda da Constituição do Estado de Alagoas, cabendo-lhe, privativamente:</p> <p>IX – processar e julgar, originariamente: (...) o) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, lesivos a esta Constituição; (...) r) a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição.</p> <p>Art. 134. Podem propor ação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, bem assim de ato que descumpra preceito fundamental dela decorrente:</p> <p>I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Prefeito Municipal; IV – a Mesa de Câmara Municipal; V – o Procurador-Geral da Justiça; VI – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogado do Brasil, em Alagoas; VII – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VIII – sindicato ou entidade de classe, de âmbito estadual; IX – o Defensor Público-Geral do Estado.</p>

	<p>§ 1º O Procurador-Geral da Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, a Procuradoria-Geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado.</p> <p>Art. 135. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público.</p>
Amapá	<p>Art. 133. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, além das competências elencadas no inciso I do art. 96 da Constituição Federal: (...) m) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual e de leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal, observado o disposto no art. 97 desta última;</p> <p>Art. 142. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de que trata a alínea m do inciso II do art. 133 desta Constituição: I – o Governo do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local; V – o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Amapá; VI – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores; VII – entidades sindical ou de classes com base territorial no Estado.</p> <p>§ 1º O Procurador-Geral de Justiça será ouvido, previamente, como fiscal da lei, em todas as ações diretas de inconstitucionalidade em que não seja parte. § 2º Declarada a inconstitucionalidade de lei em ação direta, a decisão terá eficácia de caráter geral, como suspensão automática de seus efeitos, independentemente de qualquer comunicação ao respectivo órgão legislativo. § 3º Declarada a inconstitucionalidade de lei, incidentalmente, em última instância, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para suspensão, no todo ou em parte, da norma impugnada. § 4º Declarada a inconstitucionalidade de ato normativo, em ação direta, ou incidentalmente, em última instância, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do respectivo processo legislativo, conforme o caso, e, em se tratando de órgão administrativo, com a determinação para fazê-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade. § 5º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará o Procurador-Geral do Estado, que defenderá, ou não, o ato ou texto impugnado, ou no caso de norma legal ou ato normativo municipal, o Prefeito Municipal, para a mesma finalidade. § 6º Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta.</p>
Amazonas	<p>Art. 72. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: f) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição;</p> <p>Art. 75. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, estadual e municipal, em fase desta Constituição. § 1º. Podem propor ação de inconstitucionalidade: I – o Governador do Estado; II – os Deputados; III – a Mesa da Assembleia Legislativa; IV – os Prefeitos Municipais; V – os Vereadores; VI – a Mesa de Câmaras Municipais; VII – o Procurador-Geral de Justiça; VIII – o Conselho Secciona I da Ordem dos Advogados do Brasil; IX – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; X – as associações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual. § 2º. O</p>

	<p>Procurador-Geral de Justiça deverá ser ouvido previamente nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Tribunal de Justiça, desde que o exija o interesse público. § 3º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 4º. Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade em tese de norma legal ou ato normativo citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, que defenderá o ato ou o texto impugnado.</p>
Bahia	<p>Art. 123. Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: I – processar e julgar, originariamente: (...) d) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais, contestados em face desta Constituição e para a intervenção no Município;</p> <p>Art. 134. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição: I – o Governador; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VI – federação sindical e entidades de classe de âmbito estadual; VII – Prefeito ou Mesa de Câmara Municipal; § 1º O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou ato impugnado, no todo ou em parte. § 3º Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou do seu órgão especial, poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. § 4º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional estadual, será dada ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias.</p>
Ceará	<p>Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça: VII – processar e julgar, originariamente: (...) f) as ações diretas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 128 desta Constituição;</p> <p>Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral da Justiça; IV – o Defensor-Geral da Defensoria Pública; V – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município; VI – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, tratando-se de norma municipal, na respectiva Câmara; VII – o Conselho Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; e VIII – organização sindical ou entidade de classe de âmbito estadual ou intermunicipal. § 1º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo, citará previamente o Procurador-Geral do Estado, que se pronunciará sobre a lei ou ato impugnado. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, será dada ciência da decisão ao Poder competente para a adoção de providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias. § 3º Declarada em ação direta ou, incidentalmente, em última instância, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a decisão será comunicada pelo Tribunal à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da norma impugnada. § 4º Os legitimados referidos nos incisos I, II, III, IV, VI (parte inicial), VII e VIII poderão propor ação declaratória de constitucionalidade, de lei ou ato normativo estadual em face desta Constituição. Art. 128. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, os Tribunais poderão declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou em ação direta. Parágrafo único. As decisões definitivas de</p>

	<p>mérito, proferidas pelo Tribunal de Justiça, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade desta Constituição, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário estadual e aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, nas esferas estadual e municipal. Art. 128-A. Os órgãos do Poder Judiciário do Estado, em qualquer grau de jurisdição em suas respectivas esferas de competência, podem, nos termos da lei, ser provocados por quem tiver legítimo interesse a defender, particular ou público. § 1º Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, far-se-á presente o juiz no local do litígio. § 2º Aos necessitados será assegurada assistência integral e gratuita perante a jurisdição estadual, por intermédio da Defensoria Pública. § 3º Serão gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: a) o registro civil de nascimento; e b) a certidão de óbito. § 4º Nenhum serventuário da Justiça, sob pena de responsabilidade, poderá receber custas, emolumentos ou qualquer tipo de remuneração nos procedimentos intentados por pessoas beneficiadas com assistência gratuita</p>
<p>Distrito Federal</p>	<p>Art. 8º Compete ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar originariamente: (...) n) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal em face de sua Lei Orgânica;</p> <p>§1º O procedimento da reclamação das ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade será regulado pelo Regimento Interno. § 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade: I – o Governador do Distrito Federal; II – a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal; V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação no Distrito Federal, demonstrando que a pretensão por elas deduzida guarda relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais; VI – os partidos políticos com representação na Câmara Legislativa. § 3º Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade: I – o Governador do Distrito Federal; II – a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; III – o Procurador-Geral de Justiça. § 4º Aplicam-se ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios as seguintes disposições: I – o Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade; II – declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma da Lei Orgânica do Distrito Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo em 30 (trinta) dias; III – somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Distrito Federal ou suspender a vigência em decisão de medida cautelar. § 5º Aplicam-se, no que couber, ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Distrito Federal, em face de sua Lei Orgânica, as normas sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.</p>
<p>Espirito Santo</p>	<p>Art. 109. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: (...) e) as ações de inconstitucionalidade contra lei ou atos normativos estaduais ou municipais que firam preceito desta Constituição;</p> <p>Art. 112. São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o partido político com representação na Assembleia Legislativa; V – a secção regional da Ordem dos Advogados do Brasil; VI – a federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual, e municipal quando se tratar de lei ou ato normativo local; VII – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara, em se tratando de lei ou ato normativo local. § 1º O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia</p>

	<p>Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão, no todo ou em parte, da execução da lei ou do ato impugnado. § 3º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.</p>
Goiás	<p>Art. 46 Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...) VIII – processar e julgar originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato estadual e municipal, em face da Constituição do Estado, e o pedido de medida cautelar a ela relativo;</p> <p>Art. 60. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição: I – o Governador do Estado, ou a Mesa da Assembleia Legislativa; II – o Prefeito, ou a Mesa da Câmara Municipal; III – o Tribunal de Contas do Estado; IV – o Tribunal de Contas dos Municípios; V – o Procurador-Geral de Justiça; VI – a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás; VII – as federações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual; VIII – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato municipais, na respectiva Câmara Municipal. § 1º - O Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Tribunal de Justiça. § 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou de ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado, e, no caso de norma legal ou ato municipal, citará ainda o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal, para a mesma finalidade. § 4º - Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia ou à Câmara Municipal. § 5º Somente pelo voto da maioria absoluta dos membros do seu órgão especial o Tribunal de Justiça poderá declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato estadual ou municipal em face desta Constituição. § 6º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Tribunal de Justiça nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas estadual e municipal. § 7º Os legitimados constantes nos incisos II, III, IV e VII do “caput” deste artigo deverão demonstrar que a pretensão por eles aduzida guarda relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais.</p>
Maranhão	<p>Art. 81. Compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente: I – a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição;</p> <p>Art. 92. São partes legítimas para propor 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; II – o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Justiça; III – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município; IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – as federações sindicais, as entidades de classe de âmbito estadual ou municipal e os conselhos regionais de representação profissional legalmente instituídos; VI – os partidos políticos com representação, na Assembleia Legislativa ou, quando for o caso, nas Câmaras Municipais. § 1º O Procurador-Geral da Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara de Vereadores. § 3º Declarada a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva</p>

	<p>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 fazê-lo em trinta dias. § 4º Na ação de inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, em tese, a citação será feita ao Procurador-Geral do Estado, ou, se for o caso, ao representante legal do Município, que defenderá o ato ou o texto impugnado. Art. 93. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal.</p>
Mato Grosso	<p>Art. 96 Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: (...) d) as representações sobre inconstitucionalidade de leis ou ato normativo estaduais ou municipais;</p> <p>Art. 124 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; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Procurador-Geral do Estado; V – o Procurador-Geral da Defensoria Pública; VI – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VII – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VIII – federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual; IX – o Prefeito, a Mesa da Câmara de Vereadores ou partido político com representação nesta, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal. Art. 125 Somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. § 1º O Procurador-Geral de Justiça será previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 2º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará, previamente, a Procuradoria Geral do Estado para defender o ato ou o texto impugnado ou o Procurador Municipal, para o mesmo fim, quando se tratar de norma legal ou ato normativo municipal. Art. 126 Declarada a inconstitucionalidade por decisão definitiva, esta será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal de Vereadores para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato normativo do Poder Público. Parágrafo único. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.</p>
Mato Grosso do Sul	<p>Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça: (...) II – processar e julgar, originariamente: (...)e) as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal e as que tiverem por objetivo a intervenção em município, nos termos desta Constituição;</p> <p>Art. 123. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestado em face desta Constituição: I – Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa, se se tratar de lei ou ato normativo estadual; II – Prefeito e a Mesa da respectiva Câmara Municipal, se se tratar de lei ou ato normativo municipal; III – Procurador-Geral de Justiça; IV – Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – Os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; VI – As entidades de classe estaduais, desde que demonstrado o seu interesse jurídico no caso. § 1º O Procurador-Geral de Justiça será ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que não seja parte proponente. § 2º Declarada, nessas ações, a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa para a suspensão da execução, no todo ou em parte, da lei ou do ato impugnado. § 3º A descumprimento de norma de eficácia plena, de princípio ou de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Tribunal de Justiça. § 4º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, será cientificado o Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.</p>

	<p>Art. 124. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta. Parágrafo único. O disposto no caput se aplica às hipóteses previstas nos parágrafos 3º e 4º do artigo anterior.</p>
Minas Gerais	<p>Art. 106 – Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: I – processar e julgar originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas: (...) h) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual em face desta Constituição;</p> <p>Art. 118 – São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Prefeito ou a Mesa da Câmara Municipal; V – o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais; VI – partido político com representação na Assembleia Legislativa do Estado; VII – entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado; VIII – a Defensoria Pública. § 1º – Aplica-se o disposto neste artigo à ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição da República. § 2º – O Procurador-Geral de Justiça será ouvido, previamente, nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 3º – Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal. § 4º – 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 fazê-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade. § 5º – Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará, previamente, o Advogado-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Assembleia Legislativa, que defenderão o ato ou texto impugnado, ou, no caso de norma legal ou ato normativo municipal, o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal, para a mesma finalidade. § 6º – Somente pelo voto da maioria de seus membros ou de seu órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta, ou declarar a constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal que seja objeto de ação declaratória de constitucionalidade. § 7º – As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Tribunal de Justiça nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta nas esferas estadual e municipal. § 8º – 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. § 9º – Na hipótese de processamento simultâneo de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade que tenham identidade de objeto, o Tribunal de Justiça adotará as medidas necessárias à efetivação do princípio da economia processual, ouvindo-se todos os envolvidos nesses processos a fim de assegurar o princípio do contraditório e da ampla defesa.</p>
Pará	<p>Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: (...)l) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, e o pedido de medida cautelar nessa ação;</p> <p>Art. 162. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade de que trata o art. 161, I, 1: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembléia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Procurador-Geral da Defensoria Pública;</p>

	<p>V – o Prefeito Municipal; VI – a Mesa da Câmara de Vereadores; VII – o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação na Assembléia Legislativa; IX – confederação sindical, federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual; § 1º. Exceto quando for o autor, o Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido na ação de inconstitucionalidade tratada neste artigo. § 2º. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou do ato impugnado. § 3º. Sendo reconhecida a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 4º. Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, que, num prazo comum, defenderão o ato ou texto impugnado, ou, em se tratando de norma legal ou ato normativo Municipal, o Prefeito Municipal, para a mesma finalidade. § 5º. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.</p>
Paraíba	<p>Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar: a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral de Justiça, estando legitimados para agir: 1. O Governador do Estado; 2. A Mesa da Assembléia Legislativa; 3. O Procurador – Geral de Justiça e o Procurador – Geral do Estado; 4. O Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil; 5. Os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; 6. O Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local; 7. Federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual. B) a execução de acórdão nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições a juízo inferior para a prática de atos processuais; c) os conflitos de competência entre os juízes a ele vinculados; d) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias do Estado ou entre autoridades administrativas do Município, da Capital e do interior e judiciárias do Estado; e) a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição; f) a representação para prover a execução de lei, no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária emanada do próprio Tribunal, de juiz de direito ou de auditor militar estadual; g) a representação da Presidência do Tribunal de Justiça para garantia do livre exercício do Poder Judiciário do Estado, quando este se achar impedido ou coacto, encaminhando a requisição ao Supremo Tribunal Federal para fins de intervenção da União. II –julgar os recursos previstos nas leis processuais.</p> <p>Art. 106. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público.</p> <p>Art. 107. Declarada a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição ou da Constituição Federal, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias, prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.</p> <p>Art. 108. Na hipótese de inconstitucionalidade, a decisão será participada à Casa legislativa competente para promover a imediata suspensão de execução da lei ou do ato afrontado em parte ou no seu todo.</p> <p>Art. 109. O Ministério Público intervirá em todos os processos de competência do Tribunal Pleno e de seus órgãos.</p>

Paraná	<p>Art. 101. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos: (...)VII – processar e julgar, originariamente: (...) 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;</p> <p>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 Assembléia Legislativa; II – o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado; III – o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local ou estadual que afete a autonomia local; IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa; VI – as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual; VII – o Deputado Estadual. 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. Parágrafo Único. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações de inconstitucionalidade. Art. 113. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou ato impugnado.</p> <p>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. Parágrafo Único. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações de inconstitucionalidade.</p> <p>Art. 113. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia 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 pratica do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para emití-lo em 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade. § 2. Na ação direta de inconstitucionalidade incumbirá à Procuradoria Geral do Estado atuar na curadoria de presunção de legitimidade do ato impugnado.</p>
Pernambuco	<p>Art. 61. Compete ao Tribunal de Justiça:I – processar e julgar originariamente: (...) l) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, ou de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica respectiva;</p> <p>Art. 62. Somente pelo voto da maioria absoluta dos seus membros poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.</p> <p>Art. 63. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:I – o Governador do Estado;II – a Mesa da Assembléia Legislativa;III – o Procurador-Geral da Justiça;IV – os Prefeitos e as Mesas das Câmaras de Vereadores, ou entidade de classe de âmbito municipal, quando se tratar de lei ou ato normativo do respectivo Município;V – os Conselhos Regionais das profissões reconhecidas, sediadas em Pernambuco; VI – partido político com representação nas Câmaras Municipais, na Assembléia Legislativa ou no Congresso Nacional;VII – federação sindical, sindicato ou entidade de classe de âmbito estadual;§ 1º O Procurador-Geral da Justiça deverá ser ouvido na ação de inconstitucionalidade, para a qual será citado o Procurador-Geral do Estado ou o Município interessado, na pessoa do seu representante legal, conforme se trate de lei ou ato normativo estadual ou municipal.§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para</p>

	<p>tornar efetiva norma da Constituição Estadual, ou de Lei Orgânica, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa para promover a suspensão da eficácia da lei, em parte ou no seu todo, quando se tratar de afronta à Constituição Estadual, ou à Câmara Municipal quando a afronta for à Lei Orgânica respectiva.</p>
Piauí	<p>Art. 123. Compete ao Tribunal de Justiça: III – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, em face desta Constituição;</p> <p>Art. 124. São partes legítimas para promover ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal ou ação declaratória de constitucionalidade, em face desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Prefeito Municipal; V – a Mesa da Câmara Municipal; VI – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VII – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara Municipal; VIII – as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual. § 1º O Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Tribunal de Justiça. § 2º Declarada incidentalmente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, a decisão será comunicada, conforme o caso, à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal para a suspensão da sua execução, no todo ou em parte. § 3º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias, sob pena de crime de responsabilidade, em qualquer dos casos. § 4º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará, previamente, o Advogado-Geral do Estado, que defenderá o ato ou o texto impugnado ou, em se tratando de norma legal ou ato normativo municipal, o Prefeito Municipal, para a mesma finalidade. § 5º Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta. § 6º Aplicam-se, no que couber, ao processo de controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição, as normas correspondentes sobre o processo e julgamento de lei ou ato normativo perante o Supremo Tribunal Federal, em especial quanto ao quórum, procedimento e concessão de liminares.</p>
Rio de Janeiro	<p>Art. 161 – Compete ao Tribunal de Justiça: (...) IV – processar e julgar originariamente: a) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face da Constituição Estadual;</p> <p>Art. 162 – A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, **Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual. § 1º - O Procurador-Geral da Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 2º - Declarada a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias e, em se tratando de</p>

	<p>órgão administrativo, para fazê-lo em 30 (trinta) dias. § 3º - Quando não for o autor da representação de inconstitucionalidade, o Procurador-Geral do Estado nela oficiará. § 4º - Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada a Assembleia Legislativa ou a Câmara Municipal.</p>
Rio Grande do Norte	<p>Art. 71. O Tribunal de Justiça tem sede na Capital e Jurisdição em todo o território estadual, competindo-lhe, precipuamente, a guarda desta Constituição, com observância da Constituição Federal, e: I – processar e julgar, originariamente: (...) b) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face desta Constituição, bem como medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos de lei ou ato; (...) § 1º. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, pode o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. § 2º. Podem propor a ação de inconstitucionalidade: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; IV – o Procurador – Geral de Justiça; V – Prefeito Municipal; VI – Mesa de Câmara Municipal; VII – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – partido político com representação na Assembleia Legislativa; IX – partido político com representação em Câmara Municipal, desde que a lei ou ato normativo seja do respectivo Município; X – federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual. § 3º. O Procurador – Geral de Justiça é previamente ouvido na ação direta de inconstitucionalidade e demais causas em que, no Tribunal de Justiça, se discuta matéria constitucional. § 4º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, o Tribunal de Justiça dá ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta (30) dias. § 5º. Quando o Tribunal de Justiça apreciar, em tese, a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, estadual ou municipal, em face desta Constituição, cita, previamente, o Procurador – Geral do Estado ou, conforme o caso, o Prefeito ou Câmara Municipal, que defendem a norma ou ato impugnado. § 6º. O Tribunal de Justiça comunica à Assembleia Legislativa suas decisões definitivas que declarem a inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal, para que suspenda sua execução, no todo ou em parte.</p>
Rio Grande do Sul	<p>Art. 93 – Compete aos Tribunais de segunda instância, além do que lhes for conferido em lei: (...)IX – declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, pela maioria absoluta de seus membros ou do respectivo órgão especial.</p> <p>Art. 95 – Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete: (...)XII – processar e julgar: para fins de intervenção do Estado nos Municípios; d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão; (...)§ 1º - Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Defensor Público-Geral do Estado;) V – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VI – partido político com representação na Assembleia Legislativa; VII – entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual; VIII – as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas; IX – o Prefeito Municipal; X – a Mesa da Câmara Municipal. § 2º - Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão: I – o Governador do Estado; II – o Procurador-Geral de Justiça; III – o Prefeito Municipal; IV – a Mesa da Câmara Municipal; V – partido político com representação na Câmara de Vereadores; VI – entidade sindical; VII – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII – o Defensor Público-Geral do Estado; IX – as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas; X – associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano. § 3º - O Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 4º - Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou de ato normativo,</p>

	<p>citará previamente o Procurador-Geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado.</p>
Rondônia	<p>Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: I – o Governador; II – a Mesa da Assembléia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local; V – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VI – os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa ou em Câmara de Vereadores; VII – as federações sindicais e entidades de classe de âmbito estadual; VIII – o Defensor Público-Geral. § 1º. O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal para suspensão da execução da lei ou ato impugnado. § 3º. 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 emití-lo em trinta dias, sob pena de responsabilidade. § 4º. Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual, citará previamente o Procurador-Geral do Estado ou o Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, que defenderá o ato outexto impugnado ou, em se tratando de norma municipal, o Prefeito Municipal, para a mesma finalidade. § 5º. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, ou de seu órgão especial, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, incidentalmente ou como objeto de ação direta.</p> <p>Art. 89. Pode o Tribunal de Justiça estabelecer seções especializadas, integradas por órgão fracionário da área de sua especialização, na forma que dispuser seu regimento interno.</p>
Roraima	<p>Art. 77. Compete ao Tribunal de Justiça do Estado: (...) X – processar e julgar originariamente; (...) e) a ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta Constituição;</p> <p>Art. 78. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de Lei ou de ato normativo estadual ou municipal. Art. 79. Têm legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou de ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; VI – as federações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional ou estadual; e VII – os Prefeitos e as Mesas das Câmaras Municipais. § 1º O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º Nas ações diretas de inconstitucionalidade, a decisão será comunicada à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal, quando declarada a inconstitucionalidade, para suspensão da execução da Lei ou do ato impugnado. § 3º 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 emití-lo em 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade. § 4º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo estadual ou municipal, citará previamente o Procurador-Geral do Estado, o Consultor-Geral da Assembleia Legislativa ou o Procurador do Município, conforme o caso, que defenderá o texto impugnado.</p>
Santa Catarina	<p>Art. 4º O Estado, por suas leis e pelos atos de seus agentes, assegurará, em seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias individuais e coletivos, sociais e políticos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição, ou decorrentes dos princípios e do regime por elas adotados, bem</p>

	<p>como os constantes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte, observado o seguinte: (...)V – o Poder Judiciário assegurará preferência no julgamento do “habeas-corpus”, do mandado de segurança e de injunção, do “habeas-data”, da ação direta de inconstitucionalidade, popular, indenizar por erro judiciário e da decorrente de atos de improbidade administrativa.</p> <p>Art. 83. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...)XI – processar e julgar, originariamente: (...)f) as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;</p> <p>Art. 84. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal.</p> <p>Art. 85. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal contestado em face desta Constituição: I – o Governador do Estado; II – a Mesa da Assembleia Legislativa ou um quarto dos Deputados Estaduais; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil; V – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; VI – as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual; VII – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou um quarto dos Vereadores, o representante do Ministério Público, a subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, os sindicatos e as associações representativas de classe ou da comunidade, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal. § 1º O Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada ao Poder ou órgão competente para a adoção das providências necessárias. § 3º Reconhecida a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente, para a adoção das providências necessárias a prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para cumprimento em trinta dias. § 4º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a Procuradoria Legislativa da Assembleia ou o Procurador do Município, conforme o caso, que defenderão o texto impugnado.</p>
São Paulo	<p>Artigo 74 – Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: (...) VI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição; XI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição</p> <p>Artigo 90 – São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: I – o Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa; II – o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal; III – o Procurador-Geral de Justiça; IV – o Conselho da Seção Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso; VI – os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara. § 1º - O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade. § 2º - Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado. (...) § 4º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta</p>

	<p>Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para a sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade. § 5º - Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, como objeto de ação direta. § 6º - Nas declarações incidentais, a decisão dos Tribunais dar-se-á pelo órgão jurisdicional colegiado competente para exame da matéria.</p>
Sergipe	<p>Art. 106. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar originariamente: (...) c) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual, e de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal ou da Estadual; (...) h) as ações de inconstitucionalidade contra ato ou omissão que atente contra a Constituição do Estado;</p> <p>Art. 107. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público. Art. 108. Podem propor a ação de inconstitucionalidade: I – o Governador do Estado; II - a Mesa da Assembléia Legislativa; III - o Procurador Geral de Justiça; IV - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados; V - partido político com representação na Assembléia Legislativa ou na Câmara de Vereadores; VI - o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara de Vereadores; VII - federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual. § 1º O Procurador Geral de Justiça será previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. § 3º Quando o Tribunal de Justiça apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador Geral do Estado, que defenderá o ato ou texto impugnado.</p>
Tocantins	<p>Art. 48. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...)1º Compete ao Tribunal de Justiça, além de outras atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar, originariamente: I - a ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição do Estado, legitimados para sua propositura as partes indicadas no art. 103 da Constituição Federal e seus equivalentes nos municípios, e ações cautelares de qualquer natureza contra atos das autoridades que originariamente são jurisdicionadas ao Tribunal de Justiça;</p>

**ANEXO II –DISPOSITIVOS DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS PRÉ-
CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Estado	Dispositivo das Constituições Estaduais após a EC 01/1969 e pré-Constituição de 1988que Estabelecem Controle Concentrado de Constitucionalidade Estadual
Acre	<p>Art. 35 – Comete privativamente ao Governador: (...) XXI – solicitar ao Procurador-Geral do Estado o oferecimento de representação ao Tribunal de Justiça sobre inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais; XXII – solicitar ao Procurador-Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos termos e para fins do artigo 119, inciso I, alínea l, da Constituição da República;</p> <p>Art. 48 (...) §2º Compete ao Procurador-Geral da Justiça do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei, representar ao Tribunal competente sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais e municipais, por determinação do Governador do Estado ou solicitação de qualquer interessado.</p> <p>Art. 52 (...) Parágrafo único – Compete ao Procurador-Geral do Estado, além de outras atribuições conferidas por lei, representar ao Tribunal competente sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais e municipais, por determinação do Governador ou solicitação do Prefeito ou Presidente da Câmara interessado, respectivamente.</p> <p>Art. 55 – Compete ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar originariamente: (...) e) as representações sobre inconstitucionalidade e intervenção em Municípios, nos termos desta Constituição;</p>
Alagoas	Não havia norma expressa
Amazonas	Não havia norma expressa
Bahia	Não havia norma expressa

Ceará	Não havia norma expressa
Espírito Santo	<p>Art. 71 – Compete privativamente ao Governador do Estado: (...) XXI – requisitar ao Procurador-Geral da Justiça o oferecimento de representação ao Tribunal competente sobre inconstitucionalidade de leis, deixando de executá-las até decisão definitiva; XXII – solicitar ao Procurador-Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos termos e para os fins do art. 119, nº I, letra l, da Constituição Federal;</p> <p>Art. 115 – Compete ao Tribunal de Justiça: (...) V – processar e julgar: (...) h) as representações sobre inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais ou municipais apresentadas pelo Procurador-Geral da Justiça, ressalvados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal;</p> <p>Art. 116 – Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público</p>
Goiás	Não havia norma expressa
Maranhão	<p>Art. 37 – Compete privativamente ao Governador: (...) XXIII – determinar ao Procurador-Geral da Justiça o oferecimento de representação ao Tribunal competente sobre inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais, deixando de executá-los até decisão definitiva; XXIV – solicitar ao Procurador-Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos termos da Constituição da República;¹⁵³</p>
Mato Grosso	<p>Art. 42 – Compete privativamente ao Governador: (...) XX – solicitar ao Procurador-Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos termos e para os fins do art. 119, nº I, letra l, da Constituição da República.</p> <p>Art. 63 – Compete ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar originariamente: (...) e) representação sobre inconstitucionalidade de leis estadual ou municipal, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, apresentadas pelo Chefe do Departamento Jurídico do Estado ou pelo Procurador-Geral da Justiça, ressalvados os casos da competência do Supremo Tribunal Federal;</p>
Minas Gerais	Não havia norma expressa
Pará	Não havia norma expressa
Paraíba	Não havia norma expressa
Paraná	<p>Art. 62 (...) Parágrafo único – Compete ao Procurador-Geral do Estado, além de outras atribuições em lei, representar ao tribunal competente sobre a inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais ou municipais, de ofício ou mediante representação.</p> <p>Art. 98 – Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...) V – declarar, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público;</p>

¹⁵³ Em que pese esse dispositivo, não havia previsão do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão de julgar originariamente as Representações de Inconstitucionalidade de âmbito Estadual

Pernambuco	Não havia norma expressa
Piauí	Art. 53 – Compete ao Tribunal de Justiça: (...) VII – processar e julgar originariamente: (...) f) declarar, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, a inconstitucionalidade de lei, ou ato, do Poder Público;
Rio de Janeiro	Art. 79 (...) Parágrafo único – Incumbe ao Procurador-Geral da Justiça, por iniciativa própria ou mediante provocação do Governador, de Prefeito ou de Presidente da Câmara Municipal interessada, representar ao Tribunal de Justiça sobre inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal; Art. 112 – Compete ao Tribunal de Justiça: (...) VIII – processar e julgar originariamente: (...) e) as representações sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal e as que tiverem como objetivo a intervenção em Município, nos termos desta Constituição;
Rio Grande do Norte	Art. 41 – Compete privativamente ao Governador: (...) XXII – solicitar ao Procurador-Geral da República o oferecimento de representação ao Supremo Tribunal Federal, nos termos e para os fins do art. 119, item I, alínea l, da Constituição da República; XXIII – determinar ao Procurador-Geral da Justiça o oferecimento de representação ao Tribunal competente sobre inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais, deixando de executá-los até decisão definitiva; Art. 64 – Compete ao Tribunal da Justiça: (...) II – processar e julgar originariamente: (...) l) as representações sobre inconstitucionalidade e intervenção em Município, no caso do art. 15, §3º, alínea d, da Constituição da República; Art. 65 – Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público. Parágrafo único. Declarara a inconstitucionalidade, no todo ou em parte, de lei ou ato administrativo estadual ou municipal, o Presidente do Tribunal de Justiça imediatamente a comunicará aos órgãos interessados, e, transitado em julgado o acórdão, remeterá cópia autêntica da decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa, no caso do art. 18, item XXII.
Rio Grande do Sul	Não havia norma expressa
Santa Catarina	Não havia norma expressa
São Paulo	Artigo 34 - Compete privativamente ao Governador:(...)XXI - determinar ao Procurador-Geral do Estado o oferecimento de representação ao Tribunal competente sobre inconstitucionalidade de leis ou atos estaduais; Artigo 54 - Compete ao Tribunal de Justiça:I - processar e julgar originariamente:(...) e) as representações sobre inconstitucionalidade e intervenção em município, nos termos desta Constituição.
Sergipe	Não havia norma expressa

ANEXO III – MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera os art. 102 e o 103 da Constituição Federal, para regular a apresentação de Recurso Extraordinário no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade estadual e dá outras providências.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal de 1988, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Inclui-se a alínea “e” ao III, do art. 102 e o §4º ao mesmo artigo da Constituição Federal:

“Art.

102.....

.....III -

.....

.....

e) for proferida pelos Tribunais de Justiça no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade estadual.

.....

.....

§4º Os julgamentos efetuados na hipótese prevista na alínea “e”, do inciso III, deste artigo, produzirão eficácia contra todos e terão efeito vinculante.” (N.R)

Art. 2º Inclui-se o §5º ao art. 103 da Constituição Federal:

“Art. 103.

.....

§5º Os Governadores de Estado ou do Distrito Federal e as Mesas das Assembleias Legislativas ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal

deverão exercer a jurisdição constitucional estadual previamente à jurisdição constitucional federal em se tratando de leis e atos normativos estaduais, salvo na hipótese de repercussão federal do caso.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.