

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO PERANTE OS TRIBU-  
NAIS DE JUSTIÇA:  
PARÂMETROS DE CONTROLE E AS HIPÓTESES DE CONEXÃO COM CAUSAS DE  
COMPETÊNCIA DO STF**

LUAN SANTOS GODINHO DE OLIVEIRA

RIO DE JANEIRO

2022

LUAN SANTOS GODINHO DE OLIVEIRA

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO PERANTE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA: PARÂMETROS DE CONTROLE E AS HIPÓTESES DE CONEXÃO COM CAUSAS DE COMPETÊNCIA DO STF

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Dr<sup>a</sup>. Lilian Márcia Balmant Emerique e co-orientação de Danilo Sardinha.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Lilian Marcia Balmant Emerique

Coorientador: Danilo Sardinha Marcolino

Rio de Janeiro

2022

Dedico a minha família,  
por sempre me apoiarem.

## RESUMO

OLIVEIRA, Luan Santos Godinho de. **CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO PERANTE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA: PARÂMETROS DE CONTROLE E AS HIPÓTESES DE CONEXÃO COM CAUSAS DE COMPETÊNCIA DO STF.** Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O presente estudo busca investigar o tratamento da doutrina e da jurisprudência a respeito do controle de constitucionalidade abstrato perante os tribunais de justiça. Busca entender, diante da importância que o controle de constitucionalidade das normas possui no sistema jurídico brasileiro, o que se entende atualmente como o escopo de parâmetros de controle e competência dos tribunais de justiça no que tange o controle abstrato. Visa, também, compreender quais são os limites dessa competência possuindo como referencial comparativo a competência do Supremo Tribunal Federal. Para isso, realiza uma pesquisa de doutrina e jurisprudência do STF e Tribunais de Justiça de modo a verificar como os tribunais vêm lidando com o tema. Verifica, assim, como diferentes tribunais vêm conduzindo seus processos de representação de inconstitucionalidade, tendo em vista a competência conferida pela Carta Magna em seu art. 125, § 2º. Além disso, o presente estudo analisa as decisões que o STF proferiu quanto às hipóteses de conexão entre a competência dos Tribunais de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, considerando os parâmetros adotados. Por fim, pretende discutir as soluções consignadas pelo STF nas hipóteses de conexão de competência, analisando sua pertinência e efetividade prática.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade; Controle Abstrato; Tribunais de Justiça; Parâmetros de controle; Competência; Conexão; STF.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1: SISTEMAS DE CONTROLE E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b>	<b>11</b>
1. O conceito de Constituição	11
2. Fundamentos do controle de constitucionalidade	12
3. Os sistemas de controle de constitucionalidade	14
3.1 Sistema norte-americano de controle da constitucionalidade	14
3.2. Sistema austríaco de controle da constitucionalidade	16
3.3. Sistema francês de controle da constitucionalidade	17
3.4. Sistema misto	19
4. Evolução do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro	20
4.1 Constituição imperial	21
4.2 Controle de constitucionalidade na constituição de 1891 - o surgimento do controle difuso	22
4.3 Constituição de 1934	24
4.4 Constituição de 1937	24
4.5 Constituição de 1946	25
4.6 Constituição de 1967/69	27
4.7 Constituição Federal de 1988	30
<b>CAPÍTULO 2: ESPÉCIES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE</b>	<b>33</b>
1. Controle de constitucionalidade por via incidental	33
2. Controle de constitucionalidade concentrado ou abstrato	35
<b>CAPÍTULO 3: O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO PERANTE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA</b>	<b>40</b>
1. Disposições Gerais	40
2. Coexistência de jurisdições constitucionais	40

3. Parâmetros de controle de constitucionalidade abstrato	47
4. Objeto da representação de inconstitucionalidade estadual	54
5. Rol de legitimados a proporem a representação de inconstitucionalidade estadual	55
6. Ação declaratória de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça	55
7. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nos Tribunais de Justiça	56
8. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão no âmbito estadual	60
9. O controle de constitucionalidade no Distrito Federal	62
10. Eficácia <i>erga omnes</i> das decisões proferidas em sede de controle abstrato	64
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

Os juízes e os tribunais, nos processos concretos de sua competência, têm a possibilidade efetuar o controle difuso de constitucionalidade, não somente em face da Constituição Federal, como também em relação à Constituição Estadual. Os Tribunais de Justiça, além de exercerem o controle difuso, promovem ainda o controle abstrato de constitucionalidade em relação à Constituição Estadual. Essa competência está expressa no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual “cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”.

No âmbito regional, a Constituição Estadual é a norma de maior hierarquia, de modo que leis e atos normativos estaduais e municipais incompatíveis com a Constituição são inconstitucionais e deverão ser afastados do ordenamento jurídico. Ao passo que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição Federal, o Tribunal de Justiça é o guardião da Constituição Estadual. Nessa linha, este último órgão (TJ) também faz o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, mas tendo por objeto lei ou ato normativo estadual ou municipal. Nota-se no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, a autorização expressa para que os Estados instuam a ação direta de inconstitucionalidade (representação de inconstitucionalidade).

Tendo em vista que a inconstitucionalidade não se promove somente por ação, permite-se a instauração de ação direta de inconstitucionalidade por omissão estadual. Por simetria, embora não esteja expresso na Lei Maior, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental também poderão constar da Constituição Estadual. Por último, nos termos do artigo 35, IV, da CF/88, há ação direta de inconstitucionalidade interventiva estadual.

Os Municípios possuem autonomia, porém, são estruturados por Lei Orgânica (LO) e não por Constituição, de forma que não há controle de constitucionalidade quanto à LO, mas sim controle de legalidade. O controle de constitucionalidade de normas municipais é feito em face da Constituição Federal ou em face da Constituição estadual, conforme o caso. A possível incompatibilidade de lei municipal com a Lei Orgânica é solucionada no âmbito do controle de legalidade e não de constitucionalidade. Situação diversa é a que se aplica ao Distrito Federal que é regido por Lei Orgânica (LODF) com status de Constituição, de modo que há controle de

constitucionalidade em relação à Lei Orgânica, sendo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios competente para processar o incidente. Haja vista que o Distrito Federal não possui competência legislativa no que tange à organização do Judiciário, a normatização deste assunto está consignada em lei federal (Lei 11.697/2008).

Dessa forma, no que se refere aos ditames constitucionais que propiciam o exercício do controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de Justiça, esta pesquisa pretende analisar de que modo a coexistência de jurisdições constitucionais ocorre na prática, quais são os parâmetros de controle adotados pelos tribunais e quais são os limites de competência de cada Corte Constitucional.

No que tange ao método de pesquisa, empregou-se o método de pesquisa bibliográfica e revisão jurisprudencial, com o intuito de discorrer sobre o controle de constitucionalidade no âmbito dos tribunais de justiça sob um olhar dogmático. Utilizou-se para tal uma bibliografia de juristas renomados, além de jurisprudências emblemáticas dos tribunais em análise. Assim, com este trabalho almeja-se sistematizar a disciplina dos tribunais quanto à coexistência de jurisdições constitucionais, bem como aprofundar as discussões que envolvem a temática.



## **CAPÍTULO 1: SISTEMAS DE CONTROLE E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

### **1. O conceito de Constituição**

Conceitua-se Constituição como sistema de normas jurídicas, elaboradas na prática do poder constituinte, com o objetivo principal de estabelecer a forma de Estado, a forma de governo, a forma de adquirir e exercer o poder, o estabelecimento e estruturação de seus órgãos, os limites do exercício dos direitos fundamentais e correspondentes garantias e remédios constitucionais e a ordem econômica e social.<sup>1</sup>

No que concerne ao conceito material de Constituição, o Ministro Gilmar Mendes preceitua que se trata de Constituição no viés substancial no momento em que o parâmetro definidor se relaciona ao conteúdo das normas em análise. A Constituição é a reunião de normas que criam e estabelecem as competências dos órgãos mais relevantes do Estado, fixando de que forma serão conduzidos e por quem, bem como disciplinado as relações e controles mútuos entre esses órgãos. A Constituição é composta, ainda, nesse aspecto, pelas normas que limitam a atuação dos órgãos estatais, com o intuito de assegurar a autonomia dos indivíduos e grupos que se submetem ao convívio em sociedade e ao controle estatal. Tais normas asseguram às pessoas determinados direitos face ao Estado, denominados direitos fundamentais.<sup>2</sup>

O conceito material de Constituição, assim, está relacionado à relevância do Direito e do Estado na formação e no convívio de uma sociedade. A Constituição, como conjunto de normas fundamentais de uma comunidade, abarca, no seu viés substancial, as normas que estabelecem pontos essenciais da estrutura dos órgãos públicos e do uso do poder estatal, normas que protegem os indivíduos contra o exercício desse poder e normas que delimitam as estruturas das instituições do Estado para efetivação das missões sociais do poder público, além da conjugação de interesses diversos em uma sociedade múltipla e complexa.

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 29.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 83.

Já quanto ao conceito formal de Constituição, Gilmar Mendes expõe que a Constituição é o diploma escrito que consigna as normas jurídicas de maior relevância de determinada sociedade, desenvolvidas por meio de um processo constituinte solene e específico. Dessa forma, são constitucionais as normas que estão dispostas no documento constitucional, que são originadas das fontes do direito constitucional, não sendo relevante o seu conteúdo. Em resumo, incluem-se na perspectiva formal de Constituição a totalidade das normas que forem definidas pelo poder constituinte originário ou reformador como normas constitucionais, estando estas fixadas no patamar mais elevado da hierarquia de normas.<sup>3</sup>

## **2. Fundamentos do controle de constitucionalidade**

O controle de constitucionalidade possui fundamento na supremacia e na rigidez da Constituição. Possui como intuito precípua assegurar os fundamentos primordiais do Estado de Direito e assegurar a unidade do sistema jurídico, por meio da exclusão das normas infraconstitucionais que contrariem os ditames da Carta Magna.

A supremacia da Constituição provém do reconhecimento deste diploma como Lei Fundamental do Estado, criada pelo Poder Constituinte Originário, representado a vontade do povo e estabelecendo-se como o texto que inaugura a ordem jurídica, encontrando-se em posição hierárquica superior às normas infraconstitucionais que complementam o ordenamento jurídico. Tal supremacia estabelece um sistema de escalonamento normativo, caracterizado pela hierarquia das normas e a utilização de Constituição escrita e rígida, bem como a fixação de competência a pelo menos um órgão incumbido de realizar o controle de constitucionalidade das normas que compõem o ordenamento jurídico.

A rigidez atua como um tipo de confirmação da superioridade da norma constitucional no escalonamento normativo e resulta na impossibilidade de mudança do texto da Constituição por norma ordinária, sendo impositiva a realização de um procedimento mais difícil para a alteração das normas constitucionais. Assim, possibilita-se a alteração do texto constitucional somente com a condução de processo legislativo especial e qualificado, estabelecido na própria Lei Maior.

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 86.

A pirâmide normativa de Hans Kelsen classifica as normas de acordo com o seu grau de relevância, suscitando um sistema hierárquico de normas, no qual a Constituição figura no patamar mais elevado, representando o topo da pirâmide. De acordo com este autor, a ordem jurídica de um Estado constitui-se como um sistema hierárquico de normas de direito. De forma simplificada, esse sistema é estruturado com o nível mais baixo sendo constituído de normas individuais elaboradas pelos órgãos que aplicam o direito, em especial os tribunais.

A normas individuais supracitadas dependem de estatutos, que representam normas gerais elaboradas pelo legislador, e das regras do direito consuetudinário, que constituem o patamar superior seguinte da pirâmide normativa. Tais estatutos e regras de direito consuetudinário são dependentes da Constituição, que está estabelecida no nível mais alto da do escalonamento de normas jurídicas que estruturam o Estado.<sup>4</sup>

O modelo de pirâmide normativa apresenta o conceito de validade jurídica comparada. Nesse contexto, as normas inferiores necessitam estar em consonância com as normas superiores, estabelecendo uma clara hierarquia vertical entre as normas. Por conseguinte, a Constituição, por se localizar no topo da pirâmide normativa, apresenta-se como parâmetro de validade a toda e qualquer tipo de norma a ela subordinada, de modo a ser necessário estabelecer um sistema de controle de compatibilidade das normas inferiores, quer dizer, um sistema possa definir se a norma infraconstitucional está em consonância com a norma constitucional.<sup>5</sup>

O controle de constitucionalidade possui como fundamento a imprescindibilidade de se manter a adequação das normas de nível inferior com as normas constitucionais, que representam normas supraleais que possuem também a função de assegurar que o desejo do Poder Constituinte Originário não se altere pelo desejo do legislador ordinário, mantendo os valores e princípios fundamentais estabelecidos pelo Estado, garantindo a estabilidade e a segurança jurídica do ordenamento jurídico.

A Constituição, ainda que situada do topo da pirâmide normativa, está sujeita a violações, seja pelo legislador ordinário como pelas agentes públicos em geral. Por esse motivo, o

---

<sup>4</sup> KELSEN, Hans. **O que é justiça? A justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 216.

<sup>5</sup> KELSEN, Hans. **O que é justiça? A justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 216.

controle de constitucionalidade é essencial para proteger a Constituição de tais ultrajes. Dessa forma, no caso de violações face às normas constitucionais, dotadas de supremacia, os sistemas de controle de constitucionalidade podem ser adotados para a manutenção desta supremacia e garantia de respeito às normas basilares do Estado Democrático de Direito.

### 3. Os sistemas de controle de constitucionalidade

Os sistemas de controle são as fontes que originam os métodos pelos quais se possibilita a preservação da unidade da Constituição. Não há consenso absoluto quanto à categorização do controle de constitucionalidade, já que determinado seguimento da doutrina destaca que esse mecanismo se classifica como jurisdicional, político ou misto. Contudo, a estrutura complexa desses sistemas extrapola as citadas categorias, de modo que essa forma classificatória não satisfaz às complexidades do constitucionalismo contemporâneo. No que se refere à análise histórica do controle de constitucionalidade, a doutrina normalmente identifica três principais sistemas de controle, definindo-os como sistemas norte-americano, austríaco e francês.<sup>6</sup>

#### 3.1 Sistema norte-americano de controle da constitucionalidade

O sistema norte-americano, ou difuso, destacou-se inicialmente com a decisão proferida por John Marshall, Juiz-Chefe da Suprema Corte americana, em 1803, no processo *William Marbury versus James Madison*. O primeiro pleiteava uma decisão judicial que lhe garantisse a investidura na função de juiz de paz, impedida por James, que no momento era secretário do Estado americano, que se opôs a promover a investidura de William no cargo.

No final do governo de John Adams, em 1801, William Marbury foi regularmente nomeado juiz de paz no distrito de Columbia pelo então presidente. O presidente Thomas Jefferson, sucessor de Adams, criou o *spoil system*, um sistema norte-americano de investidura em cargos públicos com viés político, de modo que o partido vencedor detinha o direito de nomear os melhores e mais relevantes cargos. O sucessor determinou que James Madison, seu secretário de governo, não efetuasse a investidura de Marbury. Este, então, pleiteou a ordem de *madamus* face a Madison, diretamente na Suprema Corte norte-americana. James Madison se manteve inerte e não se manifestou em sede judicial. Com o intuito de orientar a decisão da Suprema

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51.

Corte, Thomas Jefferson ameaçou a Corte com impeachment, na hipótese de deferimento da ordem requerida por Marbury.

O Juiz-Chefe da Suprema Corte americana alterou a ordem de análise do caso. Ele decidiu que James atuou de forma ilegal ao não investir William no cargo, que havia sido de forma legal e legítima. Entretanto, consignou que a Suprema Corte não era competente para reconduzir Marbury ao cargo tendo em vista que o pleito foi diretamente realizado à Suprema Corte, baseando-se no art. 13 de uma legislação de 1769. De acordo com Marshall, competência da Corte era matéria fixada de forma estrita na Constituição, o que não possibilitava a dilação por meio de lei infraconstitucional. Dessa forma, reputou-se inconstitucional e nulo o art. 13 da referida lei, que conferia à Suprema Corte a competência originária para prolatar ordens de *madamus*, como solicitado por William Marbury na ação.<sup>7</sup>

O sistema norte-americano de controle de constitucionalidade é caracterizado pelo modelo difuso. Qualquer tribunal ou juiz que identificar lei ou ato que não esteja em conformidade com os ditames constitucionais tem o poder-dever de decidir por sua inconstitucionalidade. Esse controle pode ser efetuado também por provocação das partes ou de ofício. A lei não é anulada, mas sim declarada nula, e o legislativo norte-americano não se pronuncia sobre o assunto. Por conseguinte, em tese entende-se que a lei não foi ao menos votada. Ademais, o controle invariavelmente origina-se de casos concretos apreciados pelo Poder Judiciário. A esse respeito se refere a crítica feita por Kelsen no sentido de que esse modelo se mostrava deficitário, uma vez que limita consideravelmente a atividade do controle, restando inúmeras teses vinculadas a situações abstratas eximidas de análise.<sup>8</sup>

Todavia, no que diz respeito às decisões prolatadas pela Suprema Corte, cabe ressaltar a identificação de determinado nível de abstração em razão do *stare decisis*, fato este que vincula os demais juízes e tribunais aos julgados da Corte.

---

<sup>7</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006. p. 52-53.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 303-304.

### 3.2. Sistema austríaco de controle da constitucionalidade

O sistema austríaco, baseado no controle concentrado, é o marco do controle de constitucionalidade no continente europeu. Como característica principal, destaca-se a atribuição da competência para desempenhar o controle de constitucionalidade a determinados órgãos. Nesse modelo de controle, somente os órgãos competentes, as Cortes Constitucionais, possuem a incumbência de apreciar a constitucionalidade das leis.

A ideia de estabelecer Cortes independentes e especializadas, com competência para desempenhar a fiscalização repressiva de normas infraconstitucionais foi construída por Hans Kelsen, possuindo como parâmetro a Constituição Austríaca, de 1920, esta que foi o primeiro diploma constitucional a prever esse modelo de controle de constitucionalidade.<sup>9</sup>

Em regra, ao se deparar com possíveis normas inconstitucionais, os juízes e tribunais deveriam suspender o trâmite do processo no qual foi identificado tal conflito, submetendo a análise do tema à Corte Constitucional competente para decidir sobre o tema. Somente após a prolação da decisão definitiva da Corte é que o processo retornaria ao juízo originário para continuidade dos atos processuais.<sup>10</sup>

Dessa forma, verifica-se que o sistema austríaco consiste em um modelo de controle de constitucionalidade intrinsecamente relacionado à hierarquização das leis e à rigidez constitucional, de modo que a Corte Constitucional desempenha a função de “legislador negativo”.<sup>11</sup> Quanto a esse tema, Kelsen diz que anular uma lei basicamente consiste em fixar uma norma geral, tendo em vista que a anulação de uma lei possui o mesmo viés de generalidade que sua criação, somente possuindo um caráter negativo em comparação à criação da norma, de modo que consiste em uma expressão do poder legislativo na prática. Nesse contexto, para Kelsen, um órgão que possua o poder de anular leis representa um órgão do Poder Legislativo. Dessa forma, a atuação de um tribunal no controle de constitucionalidade, com o poder de anular leis,

---

<sup>9</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 41.

<sup>11</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional: garantia da Constituição e controle de constitucionalidade**. Tomo I. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 291.

representaria a repartição do Poder Legislativo ou até mesmo a invasão da competência do Poder Legislativo.<sup>12</sup>

De acordo com o entendimento de Kelsen, o controle de constitucionalidade não representava um trabalho judicial em essência, mas sim uma atividade constitucional específica, mais relacionada à ideia de exercício legislativo negativo. Ele sustentava que o sistema norte-americano de controle de constitucionalidade contribuía para a insegurança jurídica no ordenamento jurídico, enfraquecendo a Constituição. Assim, o ponto negativo desse sistema reside no fato da difícil uniformidade, haja vista que determinados tribunais e juízes poderiam decidir de formas distintas quanto a mesma matéria: enquanto uns consideravam constitucional determinada norma, outros optavam pela declaração de sua inconstitucionalidade.<sup>13</sup>

De acordo com o Ministro Barroso, a atividade do judiciário de forma negativa sustentada por Kelsen visava impedir que juízes governassem, pois no período de surgimento da teoria havia uma revolta de juízes contra as leis. Nesse contexto, impedir que a atuação dos juízes extrapolasse a lei possuía o condão de estabelecer uma jurisdição conduzida pela legislação e ratificar a primazia do Poder Legislativo.<sup>14</sup>

Por conseguinte, surge o Sistema Austríaco de controle de constitucionalidade, que possui como característica principal a defesa da ordem constitucional por meio de uma Corte Constitucional especializada, podendo esta declarar a inconstitucionalidade determinado ato ou norma anulando-os de pleno direito. Dessa forma, seria possível evitar a proliferação de decisões conflitantes por juízes e tribunais dispersos, contribuindo para a segurança jurídica.

### **3.3. Sistema francês de controle da constitucionalidade**

O sistema francês é caracterizado essencialmente por seu cunho não jurisdicional e o controle ser efetuado de modo concentrado, abstrato e preventivo, sendo definido competente para tal um Conselho Constitucional. Esse controle preventivo efetua-se anteriormente à conversão de um projeto em lei, assim, evita-se que norma inconstitucional sequer produza efeitos no ordenamento jurídico, tendo em vista que o controle de constitucionalidade é anterior a sua

---

<sup>12</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p.151-152.

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 303-304.

<sup>14</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 42.

validade e eficácia. Dessa forma, nesse sistema, o órgão de responsável propõe a eliminação das inconstitucionalidades, não havendo necessidade de anular o ato posteriormente.

O Conselho Constitucional representava uma estrutura externa aos Poderes, criada pela Constituição francesa de 1958. O órgão era formado por 9 membros, dentre os quais três eram selecionados pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembleia Nacional e três pelo Presidente do Senado, além dos membros vitalícios do Conselho Constitucional, os ex-presidentes da república. Nessa estrutura, os competentes para suscitar o controle de constitucionalidade das leis eram o Presidente da República, os presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, o Primeiro-Ministro, 60 deputados e 60 senadores.<sup>15</sup>

De acordo com os artigos 61 e 54 da Constituição, o controle de constitucionalidade pode ser facultativo ou obrigatório. Será facultativo quanto o objeto de análise forem lei e tratados. Por outro lado, será obrigatório quando se tratar do controle de leis orgânicas e regimentos parlamentares. É importante ressaltar que dentre os parâmetros de controle encontram-se não somente artigos da Constituição, mas também o Preâmbulo da Constituição de 1958, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o preâmbulo da Constituição de 1946 e a Carta do Meio Ambiente de 2003.<sup>16</sup> Caso determinada norma seja considerada inconstitucional, esta não poderá ser promulgada, exceto no caso de declaração de inconstitucionalidade parcial.

O sistema francês originou-se por meio de um desenvolvimento histórico baseado na desconfiança em relação às instituições republicanas, o que resultou em um controle judicial dos tribunais de forma muito contida, limitando-se ao controle de atos infralegais contrários à Constituição. Assim, a exportação do sistema de controle de constitucionalidade francês para outros Estados foi bastante reduzida. Constata-se a preferência de outros países pela adoção de sistemas de controle diversos.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional: garantia da Constituição e controlo de constitucionalidade**. Tomo I. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 303.

<sup>16</sup> GOMES, Joaquim Barbosa. **Evolução do controle de constitucionalidade de tipo francês**. Revista de Informação Legislativa, v. 142, 2003. p. 100.

<sup>17</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional: garantia da Constituição e controlo de constitucionalidade**. Tomo I. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 303.



No que tange às limitações do Sistema Francês, Carlos Blanco de Moraes sustenta que o sistema francês apresenta problemas garantistas, tendo em vista que, inibindo o controle concreto, reduz as garantias dos indivíduos na proteção dos seus direitos, dificultando que os cidadãos usufruam e defendam seus direitos e deveres constitucionais. Ademais, é notório que grande parte das inconstitucionalidades somente são identificadas no momento em que a lei passa a vigorar, sendo aplicada a casos concretos. Assim, a ausência de um controle sucessivo resulta no fato de que a continuidade da validade de normas que tiveram sua inconstitucionalidade identificada somente após a publicação reside na vontade da casa legislativa que as produziu.<sup>18</sup>

Nesse cenário, em 23 de julho de 2008, a Constituição da França foi alterada para abranger o tradicional controle concentrado de constitucionalidade. Por conseguinte, norma decretada inconstitucional é revogada a partir da publicação da sentença do Conselho Constitucional, não havendo possibilidade do manejo de recursos. Verifica-se também a possibilidade de modulação de efeitos, já que o Conselho fixa as condições e limitações nas quais os efeitos que a norma produziu são passíveis de questionamento. Permitiu-se, dessa forma, a chamada exceção de inconstitucionalidade, ainda, atribuiu-se ao Conselho Constitucional o poder-dever para o desempenho do controle repressivo, na forma teorizada por Kelsen.<sup>19</sup>

### 3.4. Sistema misto

O sistema misto de controle de constitucionalidade, que foi inserido de forma gradual no ordenamento jurídico brasileiro, consiste na união dos sistemas norte-americano e austríaco. Ordinariamente, o controle de constitucionalidade pode ser realizado das seguintes formas nos sistemas mistos: a) através da jurisdição ordinária, na qual a competência do controle de constitucionalidade do objeto em análise poderá ser realizado por qualquer juiz de primeira instância do Poder Judiciário, que possui a prerrogativa de impedir a aplicação de determinada norma nas ações e nos processos que se refiram a conflitos incidentais, que depende do cotejo de direito subjetivo, possuindo tais decisões eficácia *inter partes*; ou b) por meio de jurisdição constitucional especial, na qual a competência para aferição de constitucionalidade do tema – de modo abstrato – é conferida a órgãos de colegiados especiais do Poder Judiciário, que possuem

---

<sup>18</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional: garantia da Constituição e controlo de constitucionalidade**. Tomo I. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 304-305.

<sup>19</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 521.

a prerrogativa de anular lei ou ato normativo que confrontem as normas constitucionais, de modo que as decisões proferidas possuam eficácia *erga omnes*.

#### **4. Evolução do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro**

No que concerne ao controle de constitucionalidade no Brasil, é imprescindível levar em consideração o enorme desenvolvimento histórico das Constituições brasileiras desde o Império, passando pelo o golpe militar que inaugurou a República, o Estado Novo, o golpe militar de 1964, que instalou um regime autoritário no Brasil e durou até 1985, culminando com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

O controle de constitucionalidade das leis revela-se uma das mais notórias concepções do direito constitucional e da ciência política contemporânea. A utilização de estruturas diversas nos variados sistemas constitucionais evidencia, por outro lado, a adaptabilidade e flexibilidade desse instrumento aos mais variados sistemas políticos.

É importante constatar que o sistema de controle de constitucionalidade passou por notória expansão e mudança na ordem jurídica contemporânea. Nota-se o forte predomínio do controle judicial de constitucionalidade e, particularmente, do sistema de controle concentrado. Trata-se de uma nova divisão de Poderes com o estabelecimento de uma Corte Constitucional com claro poder normativo, com competência de proferir decisões definitivas e com eficácia *erga omnes*.

Ressalta-se que o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro suportou severa transformação com a promulgação da Constituição de 1988. Destaca-se a queda da exclusividade de competência do Procurador-Geral da República para propor ação direta de inconstitucionalidade e a superação do formato exclusivista pela instauração de um direito de propositura mais plural, que configuram fatores que sinalizam uma alteração substancial em todo o sistema de controle de constitucionalidade.

Não obstante a nova Constituição tenha realizado a manutenção do formato clássico de controle de constitucionalidade “incidental” ou “difuso”, é fato que a utilização de outros insti-

tutos, como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e a ação direta de inconstitucionalidade, atribuiu uma nova roupagem ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

#### 4.1 Constituição imperial

A primeira Constituição brasileira, de 1824, esteve vigente ainda no período do Brasil Imperial.<sup>20</sup> Nesta não se identificava controle de constitucionalidade expresso, mas havia o denominado Dogma da Soberania do Parlamento, que em termos simples seria a norma de que as ideias do Parlamento não poderiam ser questionadas por outro poder.

Na Constituição de 1824 não se identificava qualquer modelo de controle parecido com os sistemas mais modernos de controle de constitucionalidade. Tendo em vista a influência do sistema francês, concedeu-se ao Poder Legislativo a competência de elaborar leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las, além de atuar na defesa da Constituição.

Segundo Pimenta Bueno, o conteúdo da norma seria definido exclusivamente pelo Poder Legislativo. Apenas o poder legiferante possui competência para declarar por via de autoridade ou por disposição geral obrigatória preceito e a essência da lei. Somente este poder poderia averiguar seus atos legislativos de acordo com suas próprias vontades e intenções. Assim, nenhum outro poder poderia interpretar a legislação, visto que carece de legitimidade para tal o órgão que não participou da gênese do ato normativo.<sup>21</sup>

Nesse contexto, porquanto os preceitos acima apresentados, não havia qualquer espaço para o exercício de um modelo de controle de constitucionalidade judicial, o que impedia a revisão de leis pelos tribunais brasileiros.

---

<sup>20</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>21</sup> BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978. p. 69.

## 4.2 Controle de constitucionalidade na constituição de 1891 - o surgimento do controle difuso

A República Velha deixou de lado o modelo francês de organização política do Império e abraçou o modelo estadunidense. A Constituição de 1891 foi a primeira Constituição Republicana, nitidamente influenciada pelos ensinamentos de Rui Barbosa, que adotava a doutrina norte-americana, não por acaso denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.<sup>22</sup> O regime republicano origina um novo modelo. A influência do direito norte-americano sobre indivíduos notáveis, a exemplo de Rui Barbosa, foi primordial para o estabelecimento do modelo difuso, inserido na denominada Constituição provisória de 1890 (art. 58, § 1º, a e b).

O Decreto nº 848, de outubro de 1890, dispôs, no seu artigo 3º, que, na defesa e aplicação da Constituição e das leis nacionais, a magistratura federal somente intervirá em espécie e por provocação, não havendo atuação *ex officio*. Tal norma homenageia o sistema de controle por via de exceção, tendo em vista o controle de constitucionalidade incidental baseado em caso concreto, que somente ocorreria mediante provocação dos litigantes. Assim como disposto na Constituição provisória, o artigo 9º, p. único, a e b, do Decreto nº 848, de 1890, abarcava o controle de constitucionalidade das normas estaduais ou federais.<sup>23</sup>

A Constituição de 1891 adotou esses ditames, conferindo ao Supremo Tribunal Federal a competência para realizar a revisão das decisões das justiças estaduais, em derradeira instância, em hipótese de questionamento da validade ou a aplicação de tratados e leis federais e a decisão do Tribunal a denegasse, ou caso fosse contestada a validade de leis ou de atos dos governos locais, em confronto com a Constituição ou as leis federais, e a decisão do Tribunal declarasse válidos esses atos ou leis em análise (art. 59, § 1º, a e b).

Rui Barbosa foi o responsável por ampliar o controle aplicado no regime republicano. De acordo com jurista, na Constituição americana não há autorização clara para que tribunais

---

<sup>22</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>23</sup> BRASIL. **Decreto nº 89.271, de 4 de janeiro de 1984**. Organiza a Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

apreciem a validade das normas, sustentando que somente se verifica a extensão ao Poder Judiciário da competência para apreciar causas inseridas no âmbito da Constituição, nos termos do art. III, seç. 2<sup>a</sup>, do diploma já mencionado.

De modo diverso dispunha a constituição brasileira, que fixava a competência dos tribunais e juízes federais para processar e julgar causas nas quais a petição inicial e/ou a defesa tivessem fundamento na Constituição, consoante aos ditames do art. 60, a. Ademais, o art. 59, § 1º, a, consignava que o Supremo Tribunal Federal era competente para apreciar em última instância os processos julgados pelos tribunais de justiça nos quais houvesse questionamento quanto à constitucionalidade de tratados e leis federais, quando se tratar de decisão denegatória do tribunal.

Segundo Rui Barbosa, a redação dos dispositivos não deixa margem para dúvidas. Dessa forma, para ele fica clara a competência tanto da Justiça Federal como da Justiça Estadual para analisar a constitucionalidade das normas, somente havendo a ressalva que, no caso de decisão do tribunal de justiça de que declarasse a inconstitucionalidade de determinada lei federal, haveria ainda a possibilidade de manejo de recurso ao Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, o STF poderia revogar a sentença, com fundamento na improcedência das razões de inconstitucionalidade de norma, ou confirmar a sentença declaratória de inconstitucionalidade. Contudo, tal competência recursal não invalidaria a competência outorgada constitucionalmente aos tribunais de justiça para apreciar a validade de leis federais supostamente inconstitucionais em primeiro plano.

Por conseguinte, para o doutrinador supracitado, o controle de constitucionalidade não deveria ser realizado somente em abstrato. Rui Barbosa afirmava, ainda, que os tribunais não possuem competência para elaborar a lei ou intervir na sua aplicação geral, porquanto não se constituem como órgãos de consulta do Poder Legislativo ou Executivo. Assim, o poder de revisão judicial de normas “é um poder de hermenêutica, e não um poder de legislação”.<sup>24</sup>

Nesse contexto, restando clara a competência dos tribunais federais e estaduais na apreciação da validade das normas perante a Constituição, consolidava-se assim o sistema de controle de constitucionalidade difuso.

---

<sup>24</sup> BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo**, *in* **Trabalhos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1962. p. 54-55.

### 4.3 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 apresentou relevantes inovações no controle de constitucionalidade brasileiro. De acordo com o diploma mencionado, a declaração de inconstitucionalidade de determinada norma deveria ocorrer com o quórum de maioria do total de membros dos tribunais, com o intuito de evitar a insegurança jurídica que pudesse ser suscitada com o estabelecimento de um quórum menor, em razão de eventuais divergências entre turmas mais reduzidas. Além disso, os arts. 91, IV, e 96 fixavam a competência do Senado Federal para suspender norma que houvesse sido declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, consubstanciando o efeito *erga omnes* do controle de constitucionalidade abstrato.<sup>25</sup>

Contudo, a alteração mais relevante trazida pela Carta Magna de 1934 foi representação interventiva, que competia ao Procurador-Geral da República e poderia ser efetuada em caso de violação aos princípios constantes no art. 7º, I, da Constituição. Identificava-se formato curioso na resolução de conflitos federativos, tendo em vista que a eficácia da lei interventiva, proposta pelo Senado, era condicionada à declaração de constitucionalidade desta pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do art 12, § 2º (“Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará 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”).

Ressalta-se, ainda, a competência do Senado Federal para apreciar os regulamentos elaborados pelo Poder Executivo em face das respectivas leis, podendo suspender a aplicação dos artigos que violassem tais normas, conforme o art. 91, II (“examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais”).

### 4.4 Constituição de 1937

Inúmeros doutrinadores sustentam que a Constituição de 1937 promoveu claro prejuízo ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Tais alegações são sustentadas pelo fato

---

<sup>25</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

de que o artigo 96, parágrafo único, autorizava que o Presidente da República apresentasse novamente ao Congresso lei declarada inconstitucional, de modo que este poderia anular a decisão do tribunal caso obtivesse 2/3 dos votos em cada Casa.<sup>26</sup>

Segundo Gilmar Mendes, não obstante a Constituição de 1937 não tenha alterado o sistema difuso de controle de constitucionalidade, mantendo até mesmo a necessidade de quórum especial para declaração de inconstitucionalidade (Art. 96 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.), instituiu-se uma curiosa forma de revisão constitucional, tendo em vista que, na prática, a lei confirmada pelo Congresso teria forte característica de emenda constitucional.<sup>27</sup>

Noutro plano, Cândido Motta Filho defendeu a alteração apresentada pela Carta de 1937. O jurista sustentava que a Constituição de 1937 possuía caráter eminentemente político, assim, os órgãos políticos deveriam possuir a competência para analisar as decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

#### **4.5 Constituição de 1946**

A Constituição de 1946 marcou a redemocratização do país após o período do Estado Novo, conduzido por Getúlio Vargas. Neste documento, as disposições suprimidas pela Constituição de 1937 foram retomadas, evidenciando novamente o papel de destaque do Poder Judiciário no controle de constitucionalidade das leis. O controle difuso voltou a ser praticado e suscitou-se a ideia do modelo de controle concentrado.<sup>28</sup>

O p. único do art. 96 da Carta de 1937 foi suprimido, com o intuito de impossibilitar que o Congresso pudesse anular decisão do tribunal quanto à constitucionalidade de determinada norma, após iniciativa do Presidente da República, como já descrito anteriormente. Ademais,

---

<sup>26</sup> BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>27</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>28</sup> BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

atribuiu-se competência ao Procurador-Geral da República para realizar a representação de inconstitucionalidade interventiva no caso de violação aos princípios descritos no art. 7º, VII. Ressalta-se que para efetivação da intervenção federal era necessária a declaração de inconstitucionalidade pelo STF, nos termos do art. 8º, parágrafo único.

Destaca-se, ainda, a Emenda Constitucional (EC) nº 16, de 1965, que inseriu na Constituição o controle abstrato de constitucionalidade de normas federais e estaduais. Tal EC atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal para realizar o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo após iniciativa do Procurador-Geral da República, conforme artigo 101, I, alínea “k”.

Clèmerson Merlin Clève, salientando o contexto histórico do período, diz ser curioso o fato da representação de inconstitucionalidade ter sido inserida no ordenamento jurídico brasileiro pelo regime militar, notoriamente pois esse instrumento atua primordialmente na proteção e garantia dos direitos fundamentais, o que contraria o regime autoritário instaurado. O doutrinador aponta ainda as claras diferenças entre a representação inserida pela Emenda Constitucional 16/65 e a representação interventiva. Esta seria um método de solução de conflitos entre a União e determinado Estado, sendo proposta somente em caso de violação a princípios constitucionais sensíveis expressamente discriminados pelo próprio texto constitucional. Por outro lado, a representação instituída pela EC 16/95 seria uma representação genérica, apta a assegurar a aplicação de todas as normas constitucionais.

Outrossim, a representação interventiva resulta em um controle de constitucionalidade concreto, a partir de uma problemática específica, com o intuito de solucionar determinado conflito federativo. Já a representação genérica estaria relacionada ao controle abstrato de constitucionalidade, tendo em vista que neste caso analisa-se a compatibilidade em tese de determinada norma face aos preceitos da Constituição Federal.<sup>29</sup>

Prestigiou-se, dessa forma, o sistema abstrato de controle de constitucionalidade por representação de competência do Procurador-Geral da República, não obstante o pleito de modificar o art. 64 da Constituição, atribuindo eficácia *erga omnes* à decisão de inconstitucionalidade prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, havia sido rejeitado.

---

<sup>29</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 70-71.



Sobre os avanços promovidos pela CF/46, sustenta Gilmar Mendes que “a implantação do sistema de controle de constitucionalidade, com o objetivo precípua de preservar o ordenamento jurídico da intromissão de leis com ele inconciventes, veio somar aos mecanismos já existentes um instrumento destinado a defender diretamente o sistema jurídico objetivo”.<sup>30</sup>

É importante destacar também que a Emenda Constitucional 16/65 autorizou a instituição, por meio de lei, de controle abstrato de constitucionalidade de normas municipais face às constituições estaduais, sendo competentes os tribunais de justiça para processarem e julgarem tais ações, consoante ao disposto no artigo 124, XIII, da CF de 1946. Por conseguinte, verificase que a Carta Magna de 1946 reestabeleceu importantes instrumentos do controle de constitucionalidade que haviam suprimidos e promoveu novos avanços quanto ao sistema de controle no ordenamento jurídico brasileiro.

#### **4.6 Constituição de 1967/69**

A Carta de 1967 não apresentou muitas alterações ao sistema de controle de constitucionalidade. Tanto o controle difuso quanto o concentrado mantiveram a maior parte de suas características como previsto na constituição anterior.<sup>31</sup>

Não houve a manutenção da norma da Constituição de 1946 que dispunha sobre o controle de constitucionalidade abstrato exercido pelos tribunais de justiça (art. 124, XIII). Contudo, instituiu-se a representação de inconstitucionalidade, que competia ao Procurador-Geral de Justiça, com fins de fiscalização de lei municipal face à Carta Magna Estadual, bem como possibilitar a efetivação de lei ou de ordem ou decisão judiciária, com o intuito de promover-se a intervenção municipal. Tal previsão constou a partir da Emenda Constitucional 1/1969, que adicionou 3 letras (d, e e f) ao § 3.º do art. 15 da CF, nos seguintes termos:

“§ 3.º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) não forem prestados contas devidas, na forma da lei; d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público

---

<sup>30</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1833.

<sup>31</sup> BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

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; e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.”

Por meio da EC 7/1977, fixou-se a faculdade de provimento de decisão liminar na ação direta de inconstitucionalidade. A letra p foi inserida no inciso I do artigo 119, instituindo a competência ao Supremo Tribunal Federal para analisar e deferir medida cautelar em ação de inconstitucionalidade de iniciativa do Procurador-Geral da República. Este dispositivo solucionou questão sensível e controversa, principalmente quanto aos seus efeitos, no que se refere a natureza e eficácia da declaração de inconstitucionalidade.

Sob o regimento da Emenda Constitucional 1/1969, o Supremo Tribunal Federal deveria submeter suas declarações de inconstitucionalidade, até mesmos as originadas em âmbito de controle abstrato, ao Senado Federal, que possuía a competência de determinar a suspensão de execução da norma inconstitucional. Deste modo, verifica-se que o entendimento era no sentido de que a decisão do Supremo não era dotada de efeito *erga omnes*, visto que dependia do Poder Legislativo para a suspensão de eficácia da norma declarada inconstitucional.

Ademais, o Senado Federal adotava o entendimento de que a suspensão da eficácia da norma declarada inconstitucional não era obrigatória. Em vista disso, o órgão somente atuava mediante o seu juízo de conveniência após a comunicação de decisão proferida em sede de controle de constitucionalidade difuso ou abstrato pelos tribunais. Essa postura gerava a problemática de que frequentemente o Senado somente atuava no sentido de suspender a aplicação de normas inconstitucionais anos depois da declaração de sua inconstitucionalidade, fato este que enfraquecia a eficácia da decisão dos tribunais.

Em momento anterior à regulamentação na Constituição Federal sobre a concessão de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, por meio da EC 7/1977, a Representação de Inconstitucionalidade 933 apreciou a possibilidade da concessão da citada medida caute-

lar. O Procurador-Geral da República à época ingressou com representação de inconstitucionalidade requerendo a suspensão das normas supostamente inconstitucionais. O Plenário do Supremo deferiu o pleito por unanimidade, suspendendo a execução das normas.<sup>32</sup>

Em suma, observa-se, na discussão da citada Representação de Inconstitucionalidade, o debate sobre três pontos principais. Em primeiro plano, a competência do Senado Federal para suspender a aplicação da lei. A segunda questão consiste na natureza jurídica e efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Por último, versou sobre a faculdade do tribunal deferir medida cautelar para suspender a eficácias das normas supostamente inconstitucionais. O voto do relator e os votos de divergência possuem ampla relevância para entender este ponto de mudança e evolução do controle de constitucionalidade no Brasil.

A argumentação de divergência, apresentada notadamente pelos Ministros Xavier de Albuquerque e Eloy da Rocha, sustentam que a Constituição confere ao senado a prerrogativa de suspender a execução de lei declarada inconstitucional. Por esse motivo, o Supremo Tribunal Federal não poderia conceder antecipação de prestação jurisdicional a qual não possuiria competência. Nesse contexto, para os divergentes, a prestação jurisdicional oferecida na representação se encerraria com a declaração da constitucionalidade ou inconstitucionalidade, não havendo que se falar em suspensão da execução da norma por parte do próprio STF. Como consequência dessa limitação da prestação jurisdicional, não haveria possibilidade de concessão de medida liminar pelo Supremo com fins de suspender a eficácia de norma declarada inconstitucional, visto que tal ato extrapolaria suas competências.

Todavia, o voto vencedor do relator, Ministro Thompson Flores, consignou que o Senado Federal não possuía alternativa senão cumprir o determinado pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista que o controle de constitucionalidade seria realizado em última instância pela Corte, de modo que não seria possível que o Senado apreciasse o mérito da declaração de inconstitucionalidade. De acordo com o Ministro, abrir margem para revisão da decisão pelo Senado Federal, ainda que no âmbito político de conveniência e oportunidade, como defendido por alguns, seria abrir margem para o conflito entre poderes, violando de forma clara a separação de poderes. Dessa forma, não existindo possibilidade de revisão da decisão pelo Senado, bem como sendo

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Representação de Inconstitucionalidade 933**. Rel. Min. Thompson Flores. Pleno. Julgado em 05.06.1975.

obrigatório o seu cumprimento, não há inviabilidade de concessão de medida cautelar para suspender a execução da norma inconstitucional de plano caso necessário. Reforçou-se, assim, o caráter de efeitos gerais contra todos da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

#### 4.7 Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, colocou à disposição dos brasileiros diversas e avançadas formas de defesa aos direitos individuais, difusos e coletivos.<sup>33</sup> Destaca-se a instituição do mandado de segurança coletivo, que possui como legitimados o partido político com representação no Congresso Nacional, a organização sindical, a entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, sendo impetrado com o intuito de promover defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5.º, LXX).<sup>34</sup>

Constituiu-se o mandado de injunção com fins de proteção do direito garantido pela Constituição no momento em que a omissão de órgão com poder normativo estiver dificultando o seu gozo (art. 5.º, LXXI).<sup>35</sup> Instituiu-se o habeas data para garantir a prestação de informações relacionadas à pessoa do impetrante, localizadas em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de viés público, e para a alteração de dados, quando não houver necessidade de sigilo, judicial ou administrativo (art. 5.º, LXXII).<sup>36</sup> Estabeleceu-se também a ação popular, como forma de se proteger o patrimônio público, sendo qualquer cidadão competente para a propositura da ação (art. 5.º, LXXIII).<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>34</sup> CF/1988, art. 5.º, LXX: “o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

<sup>35</sup> CF/1988, art. 5.º, LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

<sup>36</sup> CF/1988, art. 5.º, LXXII: “conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

<sup>37</sup> CF/1988, art. 5.º, LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

No que tange ao controle de constitucionalidade, houve a manutenção da relevância do controle difuso de constitucionalidade – reservando o recurso extraordinário aos assuntos constitucionais – e a expansão, de forma considerável, o sistema de controle concentrado. Em razão da problemática da omissão inconstitucional, instituiu-se o controle abstrato da omissão, fixando o art. 103, § 2.º, da Constituição Federal que, “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”.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, que era de iniciativa exclusiva do Procurador-Geral da República, teve seu rol de legitimados ampliado. Tornaram-se legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade, com fins de controle abstrato de norma ou de omissão: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de 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; e IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103 da CF). A CF/88 instituiu, também, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1.º), que é regulamentada pela Lei 9.882, de 03.12.1999.<sup>3839</sup>

A Emenda Constitucional nº 3/1993, originou a ação declaratória de constitucionalidade, cuja a legitimidade de propositura perante ao Supremo Tribunal Federal compete aos mesmos legitimados à ação direta de inconstitucionalidade, elencados no artigo 103. A Lei 9.868/99 foi responsável por regulamentar o processo e julgamento, no Supremo, tanto da ação direta de constitucionalidade, como da ação direta de inconstitucionalidade.<sup>40</sup>

Identifica-se, ainda, a manutenção da representação interventiva, com o intuito de analisar a compatibilidade do direito estadual com os princípios constitucionais sensíveis (art. 36, III,

---

<sup>38</sup> CF/1988, art. 102, § 1º “A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

<sup>39</sup> Lei 9.882/1999, art. 1º: “A arguição prevista no § 1.º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 9.868/99. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.** Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

da CF).<sup>41</sup> Ademais, retomou-se a ação direta de inconstitucionalidade de competência do Tribunal de Justiça do Estado, para fins de apreciação de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em confronto com a Constituição estadual (art. 125, § 2.º, da CF).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> CF/1988, art. 36: “A decretação da intervenção dependerá: (...) III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal” (Redação dada pela EC 45/2004).

<sup>42</sup> CF/1988, art. 125, § 2º: “Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

## CAPÍTULO 2: ESPÉCIES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

### 1. Controle de constitucionalidade por via incidental

O controle de constitucionalidade incidental é previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição Federal republicana, a Carta de 1891. Essa modalidade de controle de constitucionalidade é a única que permite ao cidadão ordinário a proteção direta de seus direitos constitucionais.

Como característica precípua do controle de constitucionalidade *incidenter tantum*, destaca-se a declaração de invalidade da norma somente quanto ao caso concreto. O controle incidental é efetuado no curso do processo judicial comum, a partir da interpretação e emprego de normas do ordenamento jurídico para a resolução de um litígio subjetivo. Dessa forma, o controle de constitucionalidade por via de exceção pressupõe a existência de uma ação judicial, no qual foi arguida a inconstitucionalidade de determinada norma que deveria disciplinar a matéria em discussão. Nessa hipótese, caso o magistrado competente para julgar a demanda decida pela inconstitucionalidade da norma, ele irá declarar a inaplicabilidade da norma no caso concreto.

O controle de constitucionalidade incidental também é denominado via de defesa, pois a arguição de inconstitucionalidade era utilizada como tese de defesa pelo réu, com o intuito de não ser obrigado a cumprir determinada norma inconstitucional. Dessa forma, o polo passivo da ação, ao invés de se defender do ato injusto imputado, pleiteava a inaplicabilidade da norma inconstitucional.<sup>43</sup> Esse cerceamento da arguição de inconstitucionalidade exclusivamente como um argumento de defesa do réu não possui mais aplicabilidade, porém, o réu ainda pode utilizar a tal arguição como recurso de defesa.

Ademais, o autor da ação pode pleitear, na inicial ou após, a arguição de inconstitucionalidade de determinada norma, com o intuito de que seus efeitos não sejam aplicados quanto à relação subjetiva controversa nos autos. O Ministério Público também pode postular a declaração de inconstitucionalidade, seja quando atue como parte ou como fiscal da lei, bem como os terceiros interessados regularmente constituídos no processo. Ainda, destaca-se que o juiz ou tribunal pode de suscitar o incidente de inconstitucionalidade de ofício, caso as partes não

---

<sup>43</sup> BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 97.

se pronunciem a respeito.<sup>44</sup> É importante ressaltar que, caso a arguição de inconstitucionalidade seja efetuada em segundo grau de jurisdição, a ausência de análise da matéria em primeiro grau não opera a preclusão.<sup>45</sup> Entretanto, na hipótese de recurso extraordinário, é necessário que haja o prequestionamento do tema nas instâncias inferiores.<sup>46</sup>

A arguição de inconstitucionalidade por via incidental pode ser suscitada no âmbito de qualquer tipo de processo, a única exigência é que esse processo contenha uma lide de ordem subjetiva, na qual exista real conflito de interesses. O objeto da arguição não é a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas sim a tutela de determinado direito que eventualmente seria prejudicado com a aplicação da norma em tese inconstitucional. A declaração de inconstitucionalidade de uma norma em processo de cunho objetivo, no qual não haja pretensão resistida por partes diversas, somente pode ocorrer na esfera do controle de constitucionalidade abstrato, em um processo constitucional objetivo, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.<sup>47</sup>

A arguição incidental de inconstitucionalidade pode ser efetuada face às normas municipais, estaduais ou federais, independentemente da hierarquia, englobando até mesmo normas pretéritas à Constituição. O juiz ou tribunal pode deixar de aplicar norma primária ou secundária de qualquer âmbito federativo caso considere-a uma afronta aos ditames de Constituição. Não há limitação no sentido de tribunal estadual não poder declarar a inconstitucionalidade de lei federal em controle de constitucionalidade exercido pela via incidental.

Outra característica relevante do controle de constitucionalidade incidental é que a declaração da inconstitucionalidade da norma deve ser efetuada em momento anterior à decisão quanto ao direito subjetivo posto em questão no processo, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade é uma questão prejudicial do processo. Caso não houvesse decisão prévia sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma, seria possível decidir o objeto da lide com base em norma inconstitucional, o que é incabível.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 86.161-GO**. Rel. Min. Soares Muñoz. RTJ, 95:202, 1981.

<sup>45</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 37.

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 117.805-PR**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ em 27 ago. 1993.

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.132-RJ**. Rel. Min. Carlos Velloso. RTJ, 166:167, 1998.

<sup>48</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 37.



Além disso, qualquer juiz ou tribunal tem a possibilidade de desempenhar o controle de constitucionalidade pela via incidental, pois esse controle é exercido de modo difuso, cabendo a todas as instâncias, em âmbito federal ou estadual, e tribunais superiores.<sup>49</sup> A declaração de inconstitucionalidade de forma incidental caracteriza-se como um poder-dever, haja vista que a competência para rejeitar a aplicação de norma incompatível com a Constituição é atribuição inerente ao exercício da jurisdição.

Embora tanto os juízes de primeiro grau quanto os tribunais possam exercer o controle de constitucionalidade difuso, cumpre ressaltar que os últimos desempenham essa função de forma um pouco mais limitada em relação aos primeiros. Tal fato se deve a sujeição dos tribunais ao princípio da reserva de plenário, disposto no art. 97 da CF/88, que impede que os órgãos fracionários declarem a inconstitucionalidade de determinada norma, além dos tribunais estarem adstritos à procedimento específico elencando no Código de Processo Civil.

## **2. Controle de constitucionalidade concentrado ou abstrato**

O controle abstrato de constitucionalidade possui como estrutura o sistema de controle austríaco, proposto por Kelsen, na primeira metade do século XX. A Constituição da Áustria de 1920 instituiu no ordenamento jurídico austríaco o controle abstrato de constitucionalidade, que foi adotado como modelo em diversos outros países. Por exemplo, cita-se o controle de constitucionalidade desempenhado pelo Tribunal do Estado Alemão, que já em 1921 passou a promover o controle de leis federais.<sup>50</sup>

A doutrina defende que o controle abstrato representa o exercício anômalo da jurisdição, tendo em vista que esse tipo de controle não possui o condão de solucionar lides subjetivas, nas quais partes distintas possuem pretensões resistidas. No controle concreto, o objeto da ação constitui-se como a declaração de inconstitucionalidade da própria lei, de modo que a problemática quanto à constitucionalidade da norma não surge de determinada divergência fático-jurídica subjetiva. Consoante ao entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, no controle por via principal, o juízo de constitucionalidade é o cerne da ação constitucional, não havendo

---

<sup>49</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 117.805-PR**, rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJU em 27 ago. 1993.

<sup>50</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 490.

juízo sobre direitos subjetivos, mas somente a declaração objetiva quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.<sup>51</sup>

O controle de constitucionalidade abstrato pressupõe a competência exclusiva de um órgão para a efetivação do controle das normas. Porém, essa característica não exclui a possibilidade de coexistência de jurisdições constitucionais, que são exercidas pelo Supremo Tribunal Federal, em âmbito federal, e pelos Tribunais de Justiça, em âmbito estadual, como será detalhado posteriormente. Esses órgãos jurisdicionais, no que tange ao controle de constitucionalidade abstrato, atuam como legisladores negativos, declarando a incompatibilidade de determinada norma com a ordem constitucional vigente.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle de constitucionalidade pela via principal foi instituído primeiramente pela EC nº 16/1965, atribuindo competência ao STF para o processamento da Representação de Inconstitucionalidade. Contudo, o controle abstrato somente foi melhor estruturado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em período anterior à atual Carta Magna, a única ação de controle de constitucionalidade consistia na Representação de Inconstitucionalidade. Com a promulgação da CF/88, essa ação passou a ser denominada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), bem como instituiu-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 3/1993 instituiu a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). Cumpre salientar, ainda, que a Carta de 1988 também ampliou o rol de legitimados ativos das ações de controle, que em período pretérito somente poderiam ser propostas pelo Procurador-Geral da República.

A Constituição Federal de 1988 assegura o exercício do controle de constitucionalidade concentrado tanto em âmbito federal, de competência do Supremo Tribunal Federal, quanto na esfera estadual, de competência dos Tribunais de Justiça, conforme autorizado pelo art. 125, § 2º. Não obstante consagre-se a dupla proteção das normas quanto ao controle de constitucionalidade, observa-se que os parâmetros adotados para análise de leis e atos normativos são diversos, conforme será aprofundado no capítulo seguinte. Em resumo, o controle de constitucionalidade por via principal é exercido por meio das seguintes ações constitucionais: I – ADI (art.

---

<sup>51</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 126.

102, I, a); II – ADI Interventiva (art. 36, III); III – ADO (art. 103, § 2º); IV – ADC (art. 102, I, a); e V – ADPF (art. 102, § 1º).

A Constituição Federal elenca de forma taxativa o rol de legitimados para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do seu art. 103:

“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 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.”

A Ação Direta de Inconstitucionalidade possui como objetivo a análise da compatibilidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face da Constituição Federal, competindo ao Supremo Tribunal Federal declarar sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade. No âmbito dos Estados-membros, a Representação de Inconstitucionalidade cumpre o mesmo papel, possuindo identidade com a ADI na seara federal, porém, trata-se de ação com parâmetro de análise distinto, qual seja, a Constituição Estadual. Além disso, o processamento e julgamento da representação citada compete aos respectivos Tribunais de Justiça. Dessa forma, tanto a ADI quanto a Representação de Inconstitucionalidade possuem como objetivo retirar do ordenamento jurídico determinada norma incompatível com o sistema constitucional. Evidencia-se que, tendo em vista seu caráter protetivo do ordenamento, a ADI possui natureza singular, de modo que a desistência do pedido principal ou cautelar é inviável.<sup>52</sup>

O julgamento da ADI é promovido pelo Plenário do STF, sendo necessária a participação mínima na sessão de oito Ministros. Caso o Plenário entenda pela constitucionalidade da norma analisada, será declarada a improcedência da ADI. Na hipótese contrária, a ADI será julgada procedente e a norma será declarada inconstitucional, não produzindo mais efeitos no ordenamento jurídico. Como já descrito, somente leis ou atos normativos federais ou estaduais podem ser objeto de uma ADI, devendo estas normas serem posteriores à Constituição Federal

---

<sup>52</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 499.

de 1988, pois este diploma é o parâmetro de controle adotado. Eventual norma pré-constitucional deve ser objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, as Súmulas Vinculantes também podem ser analisadas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista seu viés normativo.<sup>53</sup> Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes ressalta que a doutrina majoritária defende a impossibilidade de processamento de Súmula Vinculante em sede de ADI, porquanto para esse tipo de norma há um processo especial de reanálise e invalidação, que é disciplinado pela Lei nº 11.417/2006.<sup>5455</sup>

Quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal fica vinculado ao pedido do autor, contudo, verifica-se a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, que ocorre quando determinados dispositivos da mesma lei ou ato normativo da ação também são declarados inconstitucionais por possuírem relação intrínseca de dependência com o dispositivo impugnado inicialmente. Caso a ADI seja julgada procedente, a decisão que declara a inconstitucionalidade da norma produzirá efeitos retroativos e eficácia geral, vinculando não só a Administração como também o Poder Judiciário. Em adição, destaca-se que o julgamento de inconstitucionalidade opera efeitos repristinatórios, de modo que a lei anterior revogada pela lei inconstitucional retoma sua vigência, visto que a lei que a revogou está eivada por vício de inconstitucionalidade, sendo nula.<sup>56</sup>

Ademais, é importante verificar que a Lei nº 9.868/99 concedeu ao Supremo Tribunal Federal a possibilidade de modular os efeitos de sua decisão em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Consoante ao disposto no art. 27, o STF pode restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou determinar momento diverso para eficácia da decisão, caso exista fundada motivação referente a segurança jurídica ou interesse social.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 594-DF**. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ em 15/04/1994.

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>55</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1970

<sup>56</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 491.

<sup>57</sup> BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Destarte, neste capítulo e no capítulo anterior resumiram-se de forma objetiva as características essenciais do sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, com o intuito de subsidiar a completa compreensão do capítulo seguinte, que detalhará a temática principal deste trabalho.

## **CAPÍTULO 3: O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO PERANTE OS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA**

### **1. Disposições Gerais**

O art. 125, § 2º, da CF, dispõe que “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”. As Constituições Estaduais, de forma geral, regulamentaram o controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais e estaduais, atribuindo aos Tribunais de Justiça a competência para processar e julgar as ações diretas de constitucionalidade no âmbito estadual. Parte das Constituições Estaduais extrapolou a Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e disciplinou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Além disso, número bem restrito de Constituições Estaduais consignou a arguição de descumprimento de preceito fundamental.<sup>58</sup>

Nesse contexto, verifica-se a duplicidade de jurisdição constitucional, tendo em vista que o controle de constitucionalidade abstrato é exercido tanto pelo Supremo Tribunal Federal como pelos Tribunais de Justiça. Ressalta-se, contudo, que tais jurisdições possuem competências distintas, variando conforme o parâmetro de controle da norma e o objeto da ação constitucional. O STF possui competência para apreciar a constitucionalidade de normas federais ou estaduais. Por outro lado, as ações processadas nos Tribunais de Justiça possuem como objeto lei ou o ato normativo estadual ou municipal. Além disso, a Corte Constitucional possui como parâmetro a Constituição Federal, enquanto que os Tribunais de Justiça utilizam as Constituições Estaduais como parâmetro de controle.

### **2. Coexistência de jurisdições constitucionais**

A alcance da jurisdição constitucional em âmbito federal origina diversas discussões. A ausência de normas de colisão – a exemplo da Alemanha e do Brasil – resulta em insegurança,

---

<sup>58</sup> Cf., v. g., Constituição do Estado do Acre, art. 104, § 3º; Constituição do Estado do Amazonas, art. 75, § 3º; Constituição do Estado da Bahia, art. 134, § 4º; Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, art. 95, XII, d; Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 159, § 2º; Constituição do Estado de Rondônia, art. 88, § 3º; Constituição do Estado de Santa Catarina, art. 84, § 3º, e Constituição do Estado de São Paulo, art. 90 (caput).

em certos momentos, no que se refere à competência da jurisdição constitucional em âmbito estadual e federal. Tendo em vista o fato dos atos do Poder Estadual estarem adstritos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, evidencia-se, em determinadas situações, a concorrência de competências, sendo possível que uma mesma problemática seja analisada tanto pela Corte Estadual quanto pela Corte Federal, quando se tratar de dupla ofensa.<sup>59</sup>

Conforme registrado no princípio deste capítulo, quando se trata de norma estadual, verificam-se duas vias para o exercício do controle de constitucionalidade, pois a norma constitucional pode ser analisada adotando como parâmetro a Constituição Federal ou a Constituição Estadual. O parâmetro de controle da análise abstrata de competência do Supremo Tribunal Federal deve ser somente a Constituição Federal. Já o controle abstrato no âmbito do Tribunal de Justiça estadual deve utilizar como parâmetro exclusivamente a Constituição Estadual.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal atribui vasta competência à União. Por conseguinte, diversas normas inseridas no bojo da Lei Maior, a exemplo das disposições referentes aos direitos fundamentais, estão também contempladas obrigatoriamente nas Constituições Estaduais. Dessa forma, conquanto tratem-se de esferas normativas diversas, possibilita-se a conclusão de que há uma duplicidade de tutela ou proteção jurisdicional. Observe-se, ainda, que a dupla proteção judicial pode ser identificada independentemente da compatibilidade das disposições consignadas na CF e na Constituição Estadual. Tal fato é fruto da característica de ampla autonomia concedida aos Estados-membros em um modelo federativo.

Em determinadas situações, o parâmetro de controle é claro, não havendo possibilidade de se processar ações com o objeto idêntico simultaneamente no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Justiça. Entretanto, identificam-se situações nas quais, por exemplo, determinada norma estadual mostra-se adequada aos ditames da Constituição Federal, porém, ao mesmo tempo, confronta da Constituição Estadual. Nesse contexto, verifica-se a impossibilidade de vedar a apreciação da norma estadual pelo Supremo Tribunal Federal, desde que esta análise se restrinja à declaração de compatibilidade da norma com a Constituição Federal.

---

<sup>59</sup> BEZERRA, Ariel Uarian Queiroz. **Controle Concentrado de Constitucionalidade dos Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 103.

A depender do parâmetro de controle adotado, a norma estadual pode ser declarada constitucional e inconstitucional ao mesmo tempo, se, por exemplo, for compatível com a Constituição Federal e incompatível com a Constituição Estadual. Assim, quando os parâmetros de controle forem diversos, identifica-se a possibilidade de haver o trâmite de duas ações de inconstitucionalidade, isso porquê, no caso da adoção de parâmetros totalmente distintos, o julgamento de uma ação não afeta o resultado da outra de qualquer maneira. Na hipótese da ação direta em trâmite no STF ser julgada procedente, não ocorrerá interferência no julgamento da ação em trâmite no Tribunal de Justiça, mas sim a perda do objeto da ação ainda em desenvolvimento.

A problemática principal ocorre no caso de os parâmetros de controle serem os mesmos. O chamado “poder constituinte derivado” dos estados é um poder subordinado e limitado à Constituição Federal. Dessa forma, este poder não possui a faculdade de contrariar o poder constituinte originário, além de possuir o dever de efetivar as normas fixadas pela Constituição Federal.<sup>60</sup> Por esse motivo, as constituições estaduais são repletas de normas que reproduzem as normas da Constituição Federal ou mesmo fazem referência a estas.

Quanto aos tipos de normas que integram os diplomas constitucionais estaduais, identificam-se três: 1 – normas genuinamente estaduais, que são criadas pelas Assembleias Constituintes Estaduais com base na autonomia política do Estado-membro;<sup>61</sup> 2 – normas remissivas, de imitação ou de reprodução ociosa, que repetem preceitos normativos da CF/88 de forma facultativa pelo Constituinte Estadual; 3 – normas de reprodução obrigatória, que devem ser necessariamente observados pelo Poder Constituinte Decorrente.

Certas normas das constituições estaduais reproduzem, imitam ou referem-se às normas da Carta Magna facultativamente. Como exemplo, identifica-se o art. 102, §2º, da Constituição do Estado da Bahia, que foi objeto da ADI 1057, cuja a ementa preceitua:

**“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado da Bahia que regula processo de eleição indireta para os cargos de governador e vice-governador. Dupla Vacância. Opção estadual pela reprodução do modelo federal previsto no art. 81, § 1º, da CF/88. Autonomia do estado-membro para definir legislativamente o modelo e o procedimento da eleição indireta. Ação julgada improcedente.**

1. A regra insculpida no art. 81, § 1º, da Constituição Federal não é de observância obrigatória pelos entes periféricos na parte em que define o modelo e o procedimento

<sup>60</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 130-133.

<sup>61</sup> V. g. Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989, Art. 325 (...) V - a participação mínima de 20 (vinte) clubes no campeonato de futebol profissional da primeira divisão.



da eleição indireta. Há certa liberdade de conformação de que gozam os entes federados periféricos, na forma do art. 25 da parte permanente da Constituição Federal e do art. 11 do ADCT. No caso, optou o Estado da Bahia por implantar, no art. 102, § 2º, de sua Constituição, modelo equivalente ao paradigma federal. (...)”<sup>62</sup>

No que se refere às normas de reprodução obrigatória, a título de exemplo, citam-se as normas que versam sobre processo legislativo<sup>63</sup>, regras sobre iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor projetos de lei<sup>64</sup> e limitações constitucionais ao poder de tributar<sup>65</sup>, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. Ademais, destaca-se a decisão proferida na ADI 374, que confirmou o entendimento de que as regras de composição dos Tribunais de Conta dos Estados devem ser reproduzidas obrigatoriamente, salientando que as normas de reprodução obrigatória devem ser observadas ainda que haja omissão do texto constitucional estadual, nos seguintes termos:

“(...) A suspensão de dispositivos da Constituição paulista (ADI nº 397/SP) não autorizou o Estado de São Paulo a adotar, ao seu alvedrio, critério diverso das regras contidas no art. 73, § 2º, da CF/88. As regras de composição dos Tribunais de Contas dos Estados derivam diretamente dos arts. 73, § 2º, e 75 da Constituição Federal, sendo de absorção obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não haja reprodução expressa nas Constituições estaduais. Precedentes. (...)”<sup>66</sup>

Em precedente ainda mais recente, o Supremo Tribunal Federal confirmou esse entendimento de forma clara. Vejamos:

“(...) 1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros.  
2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local. (...)”<sup>67</sup>

Em vista da existência das normas remissivas e de reprodução obrigatória, surge a questão que se refere à possibilidade de essas normas estaduais fundadas em reprodução serem utilizadas como parâmetro de controle de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça. De

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1057-BA**. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe em 28-10-2021.

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1301031-RS AgR**. Rel. Min. Edson Fachin. DJe em 19-08-2021.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5260-RS**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe em 28-10-2018.

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 773-RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe em 30-10-2021.

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 374-DF**. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe em 21-08-2014.

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5646-SE**. Rel. Min. Luiz Fux. DJe em 08-06-2019.

certo modo, essa possibilidade atribui competência ao Tribunal de Justiça para analisar lei municipal ou estadual face à Constituição Federal, visto que se trata de mera norma de reprodução, fato este que extrapolaria a competência do tribunal estadual, como defendido inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal na Rcl 370, de 1992.<sup>68</sup>

Após o entendimento firmado pelo STF no julgamento mencionado acima, foi suscitada outra problemática relacionada à competência da Corte Estadual para conhecer de representação de inconstitucionalidade em face de lei municipal, utilizando como parâmetro norma da Carta Estadual que, na realidade, reproduzia os ditames de norma federal. No caso concreto, tratava-se de discussão quanto à constitucionalidade do Imposto Predial e Territorial Urbano originado por uma lei municipal de São Paulo (Lei nº 11.152/91). Após a concessão de liminar pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a Prefeitura apresentou reclamação ao STF, defendendo que, em essência, a ação submeteu ao TJSP análise constitucionalidade de lei municipal face à Constituição Federal.<sup>69</sup>

Como anteriormente mencionado, na Reclamação 370, firmou-se a tese de que os Tribunais Estaduais não possuiriam competência para efetuar o controle de constitucionalidade de leis estaduais ou municipais utilizando como parâmetro normas formalmente estaduais, contudo, essencialmente peças da ordem constitucional federal. O fundamento da tese residia no fato de que a reprodução obrigatória de norma da Constituição Federal na Lei Maior Estadual teria caráter ocioso, haja vista a norma consignada na CF ser a norma verdadeira, dotada de supremacia hierárquica.

Todavia, esta tese de ociosidade da reprodução obrigatória de normas da Carta Magna nas Constituições Estaduais vai de encontro aos princípios sensíveis da Constituição, que impõem aos Estados-membros a obrigatória obediência a tais princípios, nos termos do art. 34, VII, da CF/88. Quanto a este tema, ressalta-se também que mera omissão da Carta Estadual referente à positivação dos princípios citados ensejaria a instauração de representação interventiva. Não se pode esquecer, ainda, que a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal era compatível com o esvaziamento do direito constitucional estadual, uma vez que o modelo analítico adotado pela Carta de 1988 reduz substancialmente as normas materialmente estaduais. A título de exemplo, observe-se que nem mesmo o direito tributário estadual poderia ser considerado essencialmente

---

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. DJ em 29-06-2001.

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl. 383**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 21-05-1993.

estadual, porquanto a Constituição Federal dispõe em seu texto sobre princípios tributários gerais aplicáveis aos Estados, limitações ao poder de tributar, impostos municipais, entre outros pontos.

De acordo com o Ministro Moreira Alves, em seus votos, é inadmissível dizer que as normas das Constituições Estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal não possuem efetividade por não serem normas jurídicas em sua essência. O jurista afirma que essas normas são normas jurídicas e possuem pela eficácia no âmbito estadual, pois, caso não fossem, não seria possível utilizar os métodos jurisdicionais de tutela de direitos decorrentes das normas. Além disso, sustenta que as normas de reprodução contidas nas Constituições Estaduais são normas primárias e não estão vinculadas às normas consignadas na Constituição Federal quanto a sua validade. Dessarte, mesmo no caso de revogação da norma constitucional reproduzida, a norma estadual permaneceria válida e produzindo efeitos em seu âmbito de efetividade.

A prevalência da tese sustentada na Reclamação 370 resultaria no esvaziamento da competência atribuída aos Tribunais de Justiça para processar e julgar representações de inconstitucionalidade, nos termos do art. 125, § 2º da CF/88, visto que o Tribunal Estadual seria compelido a sempre realizar uma análise preliminar quanto ao caráter de reprodução obrigatória da norma, reduzindo severamente a amplitude de atuação das Cortes Estaduais.

No que se refere aos princípios constitucionais federais que devem ser obrigatoriamente observados pelas Constituições Estaduais, evidencia-se que a doutrina vem tentando classificá-los. O constitucionalista José Afonso da Silva identifica três classificações distintas, quais sejam: princípios constitucionais sensíveis, extensíveis e estabelecidos. Os primeiros tratam de princípios que, caso não fossem observados pelo direito constitucional estadual, haveria uma hipótese de intervenção federal, nos termos do artigo 34, VII, da CF/88. Já os princípios constitucionais extensíveis representam regras de organização político-administrativa da União que foram estendidas aos Estados-membros. Por fim, os princípios constitucionais estabelecidos consistem em princípios que restringem a autonomia de organização estadual.

A Constituição Federal não tratou dos princípios sensíveis de forma ampliada. Consoante ao art. 34, VII da CF/88:

“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.”

Entretanto, o Diploma Constitucional consigna em seu texto diversas disposições que influenciam diretamente na organização dos Estados-membros no geral. Atribuir *status* de norma “inócua” – e, portanto, inutilizável como parâmetro de controle constitucional – a essas disposições reproduzidas na Carta Estadual de forma obrigatória impõe grave ameaça da segurança jurídica. A adoção dessa tese sustentada na Reclamação 370 resultaria no claro enfraquecimento do controle de constitucionalidade em âmbito estadual.

Por conseguinte, o entendimento fixado pelo STF na Reclamação 383 restabeleceu a melhor tese, sustentando que, na hipótese de haver análise de constitucionalidade da lei estadual ou municipal adotando-se como parâmetro da Constituição Estadual, identifica-se uma questão constitucional tipicamente estadual.<sup>70</sup> Todavia, destaca-se que, no caso inverso – ou seja, quando houver necessidade de análise da constitucionalidade de normas municipais ou estaduais unicamente face à Constituição Federal –, não haveria competência dos Tribunais de Justiça para tal, nos termos da jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal.<sup>71</sup>

Por outro lado, urge evidenciar que, de acordo com o entendimento da Corte Constitucional, a jurisprudência supracitada engloba uma exceção. Em julgamento de repercussão geral, no âmbito do Recurso Extraordinário 650.898/RS, concluiu-se pelo entendimento de que os Tribunais de Justiça têm competência para efetuar o controle abstrato de constitucionalidade de normas municipais adotando como parâmetro normas constitucionais federais, porém, somente no caso dessas normas serem de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais.<sup>72</sup> No mesmo sentido decidiu o STF nos julgamentos da Petição 2788<sup>73</sup> e da Reclamação 17954<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 47.

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 347-SP**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. DJ em 20-10-2006.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 650.898-RS**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJe em 24-8-2017.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 2788-RJ AgR**. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ em 31-10-2003.

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 17954-PR AgR**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe em 10-11-2016.

As normas de reprodução obrigatória representam dispositivos da Carta Magna de 1988 que necessitam ser replicados nas Constituições Estaduais. Tendo em vista que essas normas não são expressamente identificadas expressamente pela Constituição Federal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indica, de modo exemplificativo, algumas normas que possuem a característica de reprodução obrigatória, como separação de poderes, forma republicana de governo, processo legislativo, entre outras.

Ressalta-se, ainda, que as normas de reprodução obrigatória não precisam estar dispostas de forma expressa nas Constituições Estaduais. Outrossim, mesmo que os diplomas constitucionais estaduais não disponham sobre as normas de reprodução obrigatória, estas integrarão o sistema constitucional estadual de forma presumida. No julgamento do Recurso Extraordinário 650.898/RS, já referenciado acima, fixou-se o entendimento de que o controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais de Justiça utilizando a Constituição Federal como parâmetro não necessita contar com normas de reprodução obrigatória expressamente transcritas no texto constitucional.

Portanto, observa-se que, em razão do viés vinculativo e o caráter genérico do sistema abstrato de controle de constitucionalidade, a coexistência de jurisdições constitucionais e a consequente dupla proteção impõem a definição clara de parâmetros de controle distintos e independentes.<sup>75</sup>

### **3. Parâmetros de controle de constitucionalidade abstrato**

A representação de inconstitucionalidade mencionada no art. 125, § 2º, da Carta Magna, identifica-se com a ação direta de inconstitucionalidade. O parâmetro de controle de constitucionalidade da representação mencionada é a Constituição Estadual. Por conseguinte, torna-se inviável a utilização da Constituição Federal como única referência no controle abstrato de constitucionalidade estadual. Entretanto, é necessário esclarecer alguns conceitos para definir de forma clara os tipos de normas que podem ser empregados como parâmetro de controle de constitucionalidade, de modo a também observar o controle de constitucionalidade face às normas de reprodução obrigatória e normas que realizam remissões à CF/88.

---

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 92169-SP**. Rel. Min. Cunha Peixoto. RTJ, 103 (3)/1115.

As normas de reprodução obrigatória decorrem do princípio da simetria ou têm origem em normas constitucionais. Como exemplo, citam-se os direitos e garantias fundamentais; repartição de competências; normas sobre a Administração Pública; Ordem Social; normas gerais da atividade econômica, além de outras. Tais normas podem estar contidas no texto constitucional de forma expressa ou implícita. Ou seja, não obstante não se encontrem expressamente transcritas na Constituição Estadual, serão consideradas normas constitucionais, de modo que normas locais contrárias não sejam admitidas. As normas de imitação (somente expressas) decorrem da autonomia estadual, tendo em vista que o estado de forma deliberada reproduziu o artigo em sua Constituição. Por conseguinte, consiste em uma imitação da Carta Magna e não de uma repetição obrigatória.

No que tange à coexistência de jurisdições constitucionais, é importante salientar que o julgamento proferido por um tribunal não influencia no julgamento de outro processo em tribunal distinto, tendo em vista que os parâmetros de controle são autônomos.<sup>76</sup> Contudo, caso ocorra a declaração de inconstitucionalidade de direito municipal ou estadual adotando-se como parâmetro a Constituição Estadual, com efeito *erga omnes*, verifica-se a impossibilidade de reexame da matéria pelo STF.

Ademais, a declaração de inconstitucionalidade de norma estadual utilizando-se como parâmetro a Carta Magna resulta na perda de objeto de eventual representação de inconstitucionalidade referente a mesma norma em trâmite no Tribunal de Justiça.<sup>77</sup> Por outro lado, a suspensão cautelar da eficácia de uma lei, perante à Corte Estadual ou perante o STF, não impossibilita o processamento de ação de controle referente a mesma norma em tribunal diverso. Contudo, resta claro que, deferida a liminar em um tribunal, torna-se impossível a concessão da liminar em outra Corte, porquanto ausentes os pressupostos processuais.

Há de observar que a coexistência de jurisdições constitucionais pode suscitar uma problemática na hipótese de processamento de ações declaratórias de inconstitucionalidade simultâneas em Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, quando se analise a norma estadual adotando-se parâmetro idêntico. Ressalta-se que não é possível solucionar tal problemática

---

<sup>76</sup> BEZERRA, Ariel Uarian Queiroz. **Controle Concentrado de Constitucionalidade dos Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 106.

<sup>77</sup> BEZERRA, Ariel Uarian Queiroz. **Controle Concentrado de Constitucionalidade dos Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 106.

utilizando-se as teorias de coisa julgada e da eficácia *erga omnes*, haja vista que esses conceitos, quando aplicados ao controle de constitucionalidade, reforçam a eficácia da decisão do tribunal no âmbito do parâmetro constitucional adotado. Garantir eficácia transcendente ao julgado federal resultaria na atribuição de força primária à decisão do Supremo Tribunal Federal, ignorando a autonomia dos parâmetros de controle.

No plano jurídico, esse resultado pode ser admitido caso se reconheça que os julgados do STF possuem efeito vinculante, que não está limitado ao dispositivo da decisão, abrangendo também a fundamentação essencial do julgado. Dessa forma, quanto às ADIs julgadas pelo STF, seria possível vislumbrar um caráter transcendente às decisões que tratassem de norma de reprodução obrigatória.

Constata-se que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que, na hipótese de proposição simultânea de ADI perante o STF e perante o Tribunal de Justiça em face de norma estadual, adotando-se como parâmetro norma de reprodução obrigatória, impõe-se a suspensão do processo em trâmite na Corte Estadual até julgamento definitivo da Corte Federal, conforme decisão consignada na ADI-MC 1.423.<sup>78</sup> Este entendimento já havia sido esposado na Reclamação 425, de relatoria do Ministro Néri da Silveira.<sup>79</sup>

Cumprе ressaltar também que é possível que sejam suscitadas questões federais por ocasião do processamento de determinada representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça. Existe a possibilidade de o TJ julgar inconstitucional o parâmetro de controle estadual, caso este confronte os preceitos da Constituição Federal. Nesse caso, a Corte Estadual remeteria a questão à análise pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, o Tribunal de Justiça poderia suscitar de ofício o incidente constitucional, de modo a declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de norma constitucional estadual e extinguir a representação de inconstitucionalidade, haja vista a impossibilidade jurídica do pleito.

Nesse diapasão, observa-se que, da decisão sobre a inconstitucionalidade do parâmetro de controle estadual, seria possível interpor recurso extraordinário, de competência do STF, hipótese em que a Corte Federal poderia confirmar o julgamento de inconstitucionalidade ou desconstituir a decisão do Tribunal de Justiça, determinando o prosseguimento da representação

---

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 1.423-SP**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 22-11-1996.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl (AgRg-Rcl.) 425-RJ**. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ de 22-10-1993.

de inconstitucionalidade, para que o tribunal julgue a constitucionalidade da norma constitucional face ao parâmetro inicialmente julgado inconstitucional. Portanto, é notório que as jurisdições constitucionais não são absolutamente independentes.

Outra problemática mais complexa consiste na hipótese de cabimento de Recurso Extraordinário face à decisão do Tribunal de Justiça em representação de inconstitucionalidade que adote interpretação de norma de reprodução obrigatória que contrarie os ditames da Constituição Federal. É evidente que a efetivação das normas de reprodução obrigatória pode ser inadequada tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Judiciário, no que se refere ao sistema constitucional federal. Por conseguinte, não seria possível negar a submissão do julgamento, em tese incorreto, do Tribunal de Justiça à apreciação do Supremo Tribunal Federal, por meio de recurso extraordinário. Inclusive, esse foi o entendimento consignado pelo Ministro Moreira Alves na Reclamação 383.<sup>80</sup> Esse também foi o entendimento firmado nos julgamentos dos Recursos Extraordinários 246903<sup>81</sup> e 795359<sup>82</sup>.

Observa-se que o julgamento proferido no âmbito do Recurso Extraordinário no STF que verse sobre a procedência ou improcedência da representação de inconstitucionalidade proposta no Tribunal de Justiça possuirá efeito *erga omnes*, o que também evidencia a necessária interlocução entre as jurisdições constitucionais.

No caso de não haver interposição de recurso extraordinário, existem duas hipóteses:

- 1) o TJ decide pela improcedência da representação de inconstitucionalidade, atestando, com efeito *erga omnes*, a compatibilidade da norma estadual ou municipal face à Constituição Estadual; ou
- 2) o TJ decide pela procedência da representação de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade da norma estadual ou municipal, com caráter de eficácia geral.

---

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rel 383**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 21-05-1993.

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 246903-SC AgR**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ em 19-12-2013.

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 795359-SP AgR**. Rel. Min. Edson Fachin. DJ em 25-11-2019.



Na hipótese inicial, a decisão não possui eficácia no que diz respeito ao Supremo Tribunal Federal, que pode apreciar a questão em controle difuso ou abstrato de constitucionalidade. Já na última hipótese, constata-se a perda de objeto para processamento de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que a norma estadual ou municipal em análise já foi declarada inconstitucional.

Nesse sentido dispõe o Ministro Moreira Alves em seu voto proferido na Reclamação 383. O Ministro sustenta que a eficácia *erga omnes* na decisão proferida na primeira hipótese restringe-se à seara da Constituição Estadual, fato este que não resulta na impossibilidade de apreciação da constitucionalidade da norma adotando-se como parâmetro a Constituição Federal. Observa-se que no caso narrado a causa de pedir é distinta (inconstitucionalidade em relação à Constituição Federal) e o efeito *erga omnes* produzido pela decisão do Supremo Tribunal Federal possui caráter nacional, diferente da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça. Ademais, o jurista defende que, quando o Tribunal decide pela procedência da Representação de Inconstitucionalidade, ocorre a retirada da norma inconstitucional do plano jurídico, de forma retroativa ao marco temporal de início da sua vigência, no âmbito de sua eficácia (estadual). Assim, não há que se falar em controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal de norma que juridicamente é inexistente.<sup>83</sup>

A decisão proferida na Reclamação 383 suscitou um novo alicerce do sistema de controle abstrato de constitucionalidade de normas estaduais e municipais no âmbito dos Tribunais de Justiça, asseverando a distinção e autonomia dos parâmetros de controle, o que possibilita que problemáticas constitucionais originadas inicialmente nos Tribunais de Justiça se convertam em questões federais, principalmente no que se refere às normas de reprodução obrigatória. Ressalta-se, por fim, que a decisão proferida quanto ao Recurso Extraordinário possui eficácia *erga omnes*, tendo em vista que se trata de um processo de viés objetivo.

Como já salientado, as leis ou atos normativos estaduais podem ser submetidas a duplo controle abstrato: a) em relação à Constituição Federal, por Ação Direta de Inconstitucionalidade, de competência do Supremo Tribunal Federal; b) em relação à Constituição Estadual, por meio de Representação de Inconstitucionalidade, da competência do TJ<sup>84</sup>. Em resumo, no que

---

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 383**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 21-05-1993.

<sup>84</sup> PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020. p. 209.

tange à coexistência de jurisdições constitucionais, é possível identificar seis situações diferentes envolvendo leis ou atos normativos estaduais que contrariam a CF, a Constituição Estadual ou ambas<sup>85</sup>.

No primeiro caso, a lei ou o ato normativo estadual afronta somente a CF/88. Nessa situação, o controle abstrato será efetuado pelo STF, por meio de ADI. Da decisão será possível interpor recurso, com exceção dos embargos de declaração. O TJ não possui competência para realizar o controle abstrato nos casos em que o parâmetro é unicamente a Carta Magna. Na segunda hipótese, a lei ou o ato normativo estadual afronta somente a Constituição Estadual (hipótese de norma autônoma). Nesse caso, a competência será do TJ para processar e julgar a representação de inconstitucionalidade. Não há possibilidade de interpor recurso face à decisão.

Ademais, identifica-se o terceiro caso, no qual existe a possibilidade de a lei ou o ato normativo estadual afrontar a Constituição Estadual, porém, trata-se de norma de reprodução obrigatória. Nessa hipótese, o STF e o TJ serão competentes para realizar o controle abstrato. Caso a ação seja instaurada junto ao Tribunal de Justiça, da decisão possibilita-se a interposição de Recurso Extraordinário. Caso a ação seja proposta perante o Supremo Tribunal Federal, o efeito da decisão vinculará o Tribunal de Justiça e terá eficácia *erga omnes*. Ainda, eventualmente a ação pode ser proposta perante o TJ e, anteriormente ao seu julgamento, nova ação direta seja proposta no Supremo Tribunal Federal para contestar a mesma norma. Nessa hipótese, o Tribunal de Justiça suspenderá a Representação de Inconstitucionalidade até que se julgue definitivamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, haja vista que a decisão do Supremo Tribunal Federal possui efeito vinculante.<sup>86</sup> Esse entendimento foi reforçado também na decisão quanto à medida cautelar da ADI-MC 6364, no ano de 2020, nos seguintes termos:

“(...) Reconhecida a coexistência de jurisdições constitucionais, considerada a proposição simultânea de ações diretas no Supremo e no Tribunal de Justiça com identidade de objeto e de fundamentos, surge pertinente a suspensão do processo instaurado no âmbito estadual.

Defiro a liminar para afastar a eficácia dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 7º da Lei nº 11.087, de 5 de março de 2020, do Estado de Mato Grosso e suspender o processo revelador da ação direta de nº 1007712-46.2020.8.11.0000, em tramitação no Tribunal de Justiça, até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade. (...)”<sup>87</sup>

<sup>85</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 2277-2288.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3482-DF**. Rel. Min. Celso de Mello. DJ em 08-08-2007.

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 6364-MT**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ em 03-06-2020.

Por fim, destaca-se a quarta hipótese, na qual a lei ou o ato normativo estadual afronta norma autônoma da Constituição Estadual e, de modo simultâneo, norma da CF. Nessa situação, o STF e o TJ terão competência para realizar o controle abstrato. Na hipótese de as ações serem ajuizadas simultaneamente, o Tribunal de Justiça suspenderá o processamento da representação de inconstitucionalidade até o julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Se o Supremo Tribunal Federal julgar a lei inconstitucional, a representação de inconstitucionalidade perderá o seu objeto. No caso de o STF julgar a lei constitucional, o Tribunal de Justiça ainda poderá julgar a representação de inconstitucionalidade, porquanto o parâmetro utilizado será diverso. Outrossim, tal fato não constituirá desrespeito à decisão do Supremo Tribunal Federal, visto que o Tribunal de Justiça julgará a lei utilizando como parâmetro norma autônoma da Constituição Estadual.<sup>88</sup> Entendimento este que também foi sustentado quando do julgamento da ADI-MC 2361, conforme verifica-se de trecho do acórdão:

“Se a ADI é proposta inicialmente perante o Tribunal de Justiça local e a violação suscitada diz respeito a preceitos da Carta da República, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, deve o Supremo Tribunal Federal, nesta parte, julgar a ação, suspendendo-se a de lá; se além das disposições constitucionais federais há outros fundamentos envolvendo dispositivos da Constituição do Estado, a ação ali em curso deverá ser sobrestada até que esta Corte julgue em definitivo o mérito da controvérsia. Precedente.”<sup>89</sup>

Na hipótese de o STF não possuir conhecimento da Representação de Inconstitucionalidade que possua como objeto norma de reprodução obrigatória ou remissiva em trâmite perante o TJ e a ação vier a ser julgada procedente ou improcedente, o trâmite da ADI que possua o mesmo objeto no STF não será prejudicado, pois a decisão do Tribunal de Justiça não vinculará o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que se trata de norma essencialmente federal. Sustentou-se tal entendimento quando do julgamento da ADI 3417, em 2019, nos seguintes termos:

“(...) A declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios não acarreta prejuízo da ação direta ajuizada no Supremo Tribunal Federal contra o mesmo dispositivo, se o parâmetro constitucional da norma impugnada for de reprodução, obrigatória ou não, de normas da Constituição da República. Precedentes. (...)”<sup>90</sup>

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rel 4432-TO**. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ em 10-10-2006.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 2361-CE**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ em 23-10-2014.

<sup>90</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3417-DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJ em 27-09-2019.

Por fim, quanto à existência de incidente de arguição de inconstitucionalidade, no âmbito do controle incidental no TJ, versando sobre mesma norma objeto de ADI em trâmite no STF, verifica-se que não óbice ao processamento simultâneo das ações, porquanto as modalidades de controle incidental e abstrato são autônomas, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, que consignou no julgamento da Rcl 26512 AgR que:

“(…) A tramitação simultânea de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e de incidente de arguição de inconstitucionalidade em tribunal de segunda instância, ambos discutindo a validade do mesmo dispositivo legal, não configura a hipótese de cabimento da reclamação constitucional prevista no art. 102, I, I, da Constituição Federal (usurpação da competência). (...)”<sup>91</sup>

#### **4. Objeto da representação de inconstitucionalidade estadual**

A representação de inconstitucionalidade estadual possui como objeto leis e atos normativos municipais e estaduais que contrariem a Constituição Estadual. Leis federais não podem ser submetidas a controle abstrato de constitucionalidade na esfera dos estados. Leis ou atos normativos federais somente podem ser submetidos ao controle abstrato e concentrado pelo Supremo Tribunal Federal, utilizando-se como parâmetro norma constitucional.

Entretanto, leis ou atos normativos estaduais podem ser submetidos ao controle abstrato perante o STF assim como perante o Tribunal de Justiça, sendo necessária a observação de qual parâmetro será utilizado. Quando se tratar de norma da Constituição Estadual, a competência será do Tribunal de Justiça; quando o parâmetro for a Constituição Federal, a competência será do STF. As leis ou atos normativos municipais não se submetem à Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo STF, porém, podem ser submetidas à Representação de Inconstitucionalidade estadual. Conquanto leis ou atos normativos municipais não possam ser objeto de ADI perante o STF, essas normas podem ser analisadas perante o Supremo Tribunal Federal por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 26512-ES AgR**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ em 25-09-2017.

<sup>92</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 2145.

## **5. Rol de legitimados a proporem a representação de inconstitucionalidade estadual**

O rol de legitimados da ação direta de inconstitucionalidade estadual não foi elencado na Constituição Federal, assim, os próprios entes federativos, exercitando sua autonomia, devem definir quais as ações do controle concentrado serão empregadas e quais são os legitimados ativos. Contudo, a Carta Magna vedou a atribuição da legitimidade de agir a um único órgão (art. 125, § 2º). Em geral, a maior parte das constituições estaduais observa uma simetria com a Lei Maior no que tange à legitimidade ativa da representação de inconstitucionalidade, porém, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não existe proibição de que os Estados-membros concedam legitimidade a órgãos ou entidades diversos, mesmo que não se verifique simetria com a Constituição Federal. Como exemplo, destaca-se o caso no qual a Constituição Estadual concedeu legitimidade para propor a representação de inconstitucionalidade a defensores públicos e deputados estaduais.<sup>93</sup>

Dessa forma, a única proibição constitucional é a de que os Estados concedam a somente um órgão a legitimidade ativa. A doutrina possui posicionamento divergente no que se refere à necessidade de seguir a simetria com a CF/88. Parte defende que o rol do artigo 103 da CF/88 não pode ser reduzido, enquanto a outra parte entende que se trata de autonomia estadual. O Supremo Tribunal Federal até o momento não definiu o seu posicionamento. Nesse contexto, o entendimento adotado é no sentido de que a Constituição Estadual não pode conceder legitimidade a um único órgão, contudo, pode alargar o elenco de legitimados em relação à Constituição Federal. Quanto à legitimidade passiva, não se identifica disposição na Carta Magna, de forma que compete ao próprio Estado realizar a regulamentação.

## **6. Ação declaratória de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça**

Em razão do silêncio da Constituição Federal, surge a dúvida se os Tribunais de Justiça possuiriam competência para processar e julgar Ação Declaratória de Constitucionalidade em âmbito estadual, visando ratificar a constitucionalidade de normas estaduais e municipais utilizando com parâmetro a Constituição Estadual.

---

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 558-RJ**. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJ em 21-09-2021.

Na decisão da Questão de Ordem levantada na Ação Declaratória nº 1, destacou-se o caráter idêntico da ADI em comparação com a ADC. O Ministro Moreira Alves destaca em seu voto que a natureza do processo relativo à Ação Declaratória de Constitucionalidade é a mesma da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, devendo-se adotar disciplina processual semelhante para ambas, exceto no que tange ao resultado, haja vistas que são ações constitucionais que visam objetivos opostos.

Além disso, no âmbito do processamento da Reclamação 167, o Ministro Sepúlveda Pertence sustentou que a decisão da Ação Declaratória de Constitucionalidade também deve possuir força vinculante e eficácia geral. Nesse contexto, observa-se que todas essas características afirmam o caráter dúplice ou ambivalente da Ação Declaratória de Constitucionalidade na esfera federal.

Tendo em vista que o constituinte na CF/88 autorizou os Estados-membro a suscitarem Representação de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, nos termos do art. 125, § 2º, bem como estando clara que a Representação de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade gozam de natureza dúplice ou ambivalente, é possível concluir que, não obstante inexista autorização expressa, os Tribunais de Justiça possuem legitimidade para processar Ação Declaratória de Constitucionalidade face à Constituição Estadual.

## **7. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nos Tribunais de Justiça**

A Lei nº 9.882/99 preceitua que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental possui como objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Além disso, será cabível tal ação “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”.<sup>94</sup>

Nesse cenário, observa-se que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pode ter como objetivo solucionar controvérsias constitucionais referentes à norma federal,

---

<sup>94</sup> BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

estadual ou municipal que possam afrontar preceito fundamental da Constituição no âmbito dos respectivos entes federativos. Entretanto, para uma correta delimitação dessa ação constitucional, reputa-se essencial a clara definição do que seria um preceito fundamental.

O Ministro Alexandre de Moraes sustenta que os preceitos fundamentais representam os direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição, além dos fundamentos e objetivos fundamentais da república. Segundo o entendimento do professor André Ramos Tavares, é imprescindível evitar a generalização de que toda norma elencada na Constituição seja um preceito fundamental. O doutrinador defende que o caráter fundamental importa na conclusão lógica de que os preceitos tomados como parâmetro em uma ADPF são normas imprescindíveis, sendo dotadas de relevância especial em relação as outras normas constitucionais.<sup>95</sup>

O Ministro Gilmar Mendes evidencia que identificar quais são os preceitos fundamentais que podem e devem ser protegidos em sede de ADPF é uma tarefa complicada, tendo em vista que não há uma definição objetiva no texto constitucional, nem mesmo em leis ordinárias. O jurista advoga que claramente as cláusulas pétreas são preceitos fundamentais, uma vez que não podem ser alteradas, incluindo-se nessa proibição o Poder Constituinte Reformador. Dessa forma, notoriamente essas normas não podem ser transgredidas pelo Poder Público em qualquer esfera.

Quanto à ausência de disposição do rol dos preceitos fundamentais no texto constitucionais ou em lei esparsa, Walter Claudius Rothenburg possui o entendimento no sentido de que a opção do constituinte e do legislador foi acertada, como se observa no seguinte trecho:

“Fez bem o constituinte em não estabelecer desde logo quais os preceitos que, por serem fundamentais, poderiam ser tutelados pela arguição de descumprimento de preceito fundamental? E o legislador, deveria tê-lo seguido? Sim, agiram ambos com acerto; somente a situação concreta, no momento dado, permitiria uma adequada configuração do descumprimento a preceito fundamental da Constituição. Qualquer tentativa de prefiguração seria sempre parcial ou excessiva; e a restrição seria agravada

---

<sup>95</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, 1 ed., 2017. p. 10.

pela interpretação restritiva que um rol taxativo recomenda. O custo está na dificuldade de reconhecimento, que implica certa dose de discricionariedade do intérprete/aplicador, o que é inafastável em sede de jurisdição constitucional”<sup>96</sup>

Portanto, verifica-se que o conceito de “preceito fundamental” consignado na Constituição Federal engloba não somente diretrizes dispostas expressamente no texto constitucional, mas também inclui parâmetros implícitos, que devem ser definidos a partir do caso concreto por meio de técnicas de interpretação constitucional pertinentes.

No que tange à competência dos Tribunais de Justiça para processarem Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, destaca-se que não há unanimidade na doutrina sobre a possibilidade de processamento da ADPF em âmbito estadual.

Bernardo Gonçalves Fernandes sustenta que o processamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental na seara estadual somente seria cabível na hipótese do texto constitucional da Carta Magna Federal prever a arguição, bem com o texto da Constituição Estadual dispor sobre a competência para processamento e julgamento desta ação constitucional. O doutrinador salienta que atualmente a CF/88 dispõe sobre a ADPF fixando unicamente a competência para processamento e julgamento ao Supremo Tribunal Federal, não havendo que se falar nesse caso da aplicação do princípio da simetria para justificar o processamento da ação em âmbito estadual.<sup>97</sup>

De acordo com Marcelo Novelino, o processamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental na esfera estadual apresenta-se como problemática, haja vista que esta não foi prevista expressamente no art. 125, § 2º, da CF/88, e, além disso, os Estados-membros não possuem competência para editar lei referente à matéria processual, salvo no caso de lei complementar autorizar que o estado legisle sobre assuntos específicos, nos termos do art. 22, I e parágrafo único, da CF/88.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, 1. ed., 2017. p. 14.

<sup>97</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1199-1206.

<sup>98</sup> NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 241.



Entretanto, parte da doutrina defende a possibilidade de processamento e julgamento de ADPF no âmbito dos estados pelos respectivos Tribunais de Justiça, utilizando-se como parâmetro os preceitos fundamentais dispostos nas Constituições Estaduais. O Ministro do STF Luís Roberto Barroso constata que, de fato, a Carta Magna Federal não instituiu expressamente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental na seara estadual, diferentemente da Representação de Inconstitucionalidade, de competência dos Tribunais de Justiça – que se identifica com a Ação Direta de Constitucionalidade, de competência do STF. Porém, o jurista defende que a ADPF pode ser admitida pelo Poder Constituinte Estadual em razão da necessária aplicação do princípio da simetria.<sup>99</sup>

No mesmo sentido, o Juiz Federal Dirley da Cunha Júnior advoga que as Constituições Estaduais podem prever a proteção da supremacia de suas normas de maneiras diversas, inclusive pela instituição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o intuito de proteger de forma específica os preceitos fundamentais que regem o ordenamento jurídico estadual. Nesse caso, a competência para processamento e julgamento da arguição caberia exclusivamente ao respectivo Tribunal de Justiça.<sup>100</sup>

Cumprindo observar que, não obstante exista a possibilidade de instituição da ADPF em âmbito estadual, conforme defendido por parte da doutrina, esse pleito estaria limitado por dois referenciais, quais sejam: 1 – os preceitos fundamentais adotados como parâmetros devem ser aqueles dispostos na Constituição Estadual, mas decorrentes da Constituição Federal; 2 – os atos estaduais e municipais poderão constar como objeto de ADPF processado na esfera federal pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, verifica-se que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental processada na esfera estadual não possui parâmetro ou objeto exclusivo.<sup>101</sup>

Insta salientar, ainda, que, como supracitado, o ato estadual ou municipal pode ser submetido à apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, podendo resultar no processamento simultâneo de ADPFs com o mesmo objeto no Tribunal de Justiça e no STF, evidenciando novamente

---

<sup>99</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 221.

<sup>100</sup> CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 466-470.

<sup>101</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 221.

a característica de dupla proteção, em razão da coexistência de duas jurisdições constitucionais. Nessa hipótese, será dado o mesmo tratamento oferecido às Representações de Inconstitucionalidade e Ações Diretas de Inconstitucionalidade simultâneas com o mesmo objeto: o processo ajuizado perante o Tribunal de Justiça deverá ser suspenso até a conclusão do julgamento processado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista o caráter *erga omnes* federal da decisão proferida pela Corte Suprema.

Registre-se, por fim, que atualmente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental está prevista expressamente na Constituição de quatro estados: Alagoas, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, sendo este estado o último a consignar a previsão da ADPF em sua Carta Magna, por meio da Emenda à Constituição Estadual nº 110, de 5 de novembro de 2021. Contudo, Ariel Uarian Queiroz Bezerra sustenta que há também a previsão de processamento de ADPF no âmbito do estado da Paraíba, uma vez que o jurista entende que se identifica a possibilidade de instituição da ADPF por uma interpretação da alínea 'e', do inciso I, do art. 105, da Constituição do Estado da Paraíba.<sup>102</sup>

## **8. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão no âmbito estadual**

Conquanto a autorização para instituição de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão na esfera estadual não esteja prevista no art. 125, § 2º, da CF/88, diversas Constituições Estaduais elencaram em seus textos a possibilidade de processamento desse tipo de ação pelos Tribunais de Justiça. Nesse contexto, é necessário verificar se Poder Constituinte Derivado dos Estados-membros possui competência para dispor sobre a ADO nas Cartas Estaduais.

Segundo à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a omissão legislativa é identificada quando o legislador não dispõe sobre determinada matéria, bem como quando ele o faz de forma insuficiente. Neste caso, existe a possibilidade de o controle constitucional ser efetuado tanto de forma abstrata quanto de modo incidental, haja visto que há norma fixada que pode ser objeto do controle de constitucionalidade incidental.

Não obstante a omissão do legislador, pelo seu caráter específico e subjetivo, não configure objeto de controle de constitucionalidade concreto, a apreciação dessa omissão em sede

---

<sup>102</sup> BEZERRA, Ariel Uarian Queiroz. **Controle Concentrado de Constitucionalidade dos Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 2021. p. 84.

de controle abstrato não deve ser esvaída. Na hipótese de omissão parcial, existe uma conduta positiva, de modo que não se pode impedir da apreciação do ato falho no processo de controle de constitucionalidade, mesmo que abstrato.<sup>103</sup> Verifica-se, então, que entre a ADI e a ADO existe uma fungibilidade relativa, porquanto formalmente ambas possuem objeto semelhante, que seria a declaração inconstitucionalidade de uma norma incompleta.

É importante observar que, no que se refere à apreciação de inconstitucionalidade por omissão, a mera declaração de nulidade de determinada norma não resolve a problemática da situação inconstitucional. Para a cessação do estado de inconstitucionalidade, é imprescindível a apresentação de alternativas para superação real do problema. Quanto à fungibilidade da ADI e ADO, o Supremo Federal possui entendimento no sentido de que, configurada a hipótese de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão no processamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, cabe ao Tribunal denegar o prosseguimento do pleito, sendo inadmissível a conversão da ADI em ADO.<sup>104</sup>

Por outro lado, caso entenda-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão possuem de forma geral um objeto comum, que é a omissão parcial, torna-se possível interpretar que a autorização para instituição de Representação de Inconstitucionalidade nos estados, pela Constituição Federal, engloba também a ADO. Essa tese foi corroborada em julgamento do TJDFT, no qual foi declarada a omissão legislativa e determinado que o Chefe do Poder Executivo elaborasse projeto de lei regulando a atuação dos cidadãos na formalidade de seleção dos administradores regionais.<sup>105</sup>

Isto posto, os Estados-membros que optaram por dispor sobre o controle de constitucionalidade abstrato por omissão em suas respectivas constituições não desrespeitaram de qualquer forma a sistemática de controle de constitucionalidade assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>103</sup> DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 257.

<sup>104</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 986-DF**. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ em 08-04-1994.

<sup>105</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **ADI 2013.00.2.016227-6 e ADI 2013.00.2.016865-3**. Rel. Des. George Lopes Leite. DJe de 09-05-2014.

## 9. O controle de constitucionalidade no Distrito Federal

A Constituição Federal não dispôs sobre a incidência do art. 125, § 2º, na seara do Distrito Federal. Não obstante o Distrito Federal possua um caráter híbrido, em termos de organização federativa, não é possível garantir que seu *status* jurídico-normativo é no todo semelhante a um Estado-membro da federação. Todavia, é no mínimo problemático sustentar que o DF adota modelo de organização federativa totalmente distinto dos estados, de modo que a omissão do texto constitucional federal obste o controle de constitucionalidade das normas distritais perante o Supremo Tribunal Federal e perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

É mister observar os ditames do art. 32 da CF/88, que garante ao DF competência para se auto-organizar, confere-lhe as mesmas competências para legislar que os estados e municípios e fixa normas eleitorais idênticas às aplicáveis aos Estados-membros. Além disso, o regime referente à intervenção federal é equivalente quanto aos estados e o Distrito Federal. Por conseguinte, embora existam diferenças consideráveis entre um Estado-membro e o DF, é possível verificar que seus *status* jurídicos são idênticos no que tange ao controle de constitucionalidade.

Dessa forma, não há motivo para impedir o exercício do controle de constitucionalidade abstrato no âmbito do DF, em que pese a omissão da Constituição Federal quanto ao tema. A competência do Governador do DF para propor ADI foi consignada expressamente pelo STF quando do julgamento da ADI 645, utilizando como fundamento a interpretação do texto dos arts. 103, V, e 32, § 1º, da Constituição Federal de 1988.<sup>106</sup>

Embora o Distrito Federal possua singularidades, os atos normativos distritais são essencialmente equivalentes aos atos normativos estaduais, como disposto no art. 32, § 1º, que versa sobre a competência legislativa do DF.<sup>107</sup> Ademais, esse mesmo dispositivo reserva ao Distrito Federal a competência para também editar normas materialmente municipais. Nessa última hipótese, o Supremo Tribunal Federal assevera o descabimento de ADI que possua como objeto norma distrital com conteúdo materialmente municipal, haja vista a impossibilidade de

---

<sup>106</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 645-DF**. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJ em 21-02-1992. Ver também BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 665-DF**. Rel. Min. Octavio Gallotti. DJ em 24-04-1992.

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 665-DF**. Rel. Min. Octavio Gallotti. DJ em 24-04-1992.

exercício do controle de constitucionalidade de norma municipal face à Constituição Federal.<sup>108</sup> Assim, verifica-se que a Corte Suprema corrobora o entendimento que as disposições dos arts. 102 e 103 da CF/88, devem ser interpretadas de forma ampliativa, a fim de afirmar a possibilidade de o Distrito Federal ser abrangido pelo sistema de controle de constitucionalidade abstrato.

Como já exposto, Constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia política ao Distrito Federal, conferindo a este ente as competências dos estados e municípios, bem como conferiu-lhe poder para instituir sua Lei Orgânica. Nesse contexto, surge a dúvida se o modelo de controle de constitucionalidade abstrato disposto do art. 125, § 2º, da CF/88, abrange também o Distrito Federal, utilizando-se como parâmetro a Lei Orgânica. Em razão da personalidade jurídica própria e autonomia política do DF, que permite a este ente editar leis de caráter materialmente estadual e municipal, além de possibilitar a edição de uma Lei Orgânica, seria juridicamente controverso negar ao Distrito Federal o controle de constitucionalidade das normas distritais em face de sua Lei Orgânica.

Um ponto controverso consiste no fato de que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios é um órgão federal. Nesse cenário, admitir que, em uma interpretação ampliativa do art. 125, § 2º, a Câmara Legislativa do DF disponha sobre o processamento da Representação de Inconstitucionalidade perante o TJDFT é complexo, porquanto, de acordo com os ditames constitucionais, a organização do Poder Judiciário do Distrito Federal compete à União. Dessa forma, mesmo que, devido às características de organização do DF, existam motivos para conferir a este ente o mesmo tratamento conferido aos estados, no que se refere ao controle de constitucionalidade abstrato, é indubitável que a Câmara Legislativa do Distrito Federal não possui competência para ampliar as atribuições do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Surge, então, o questionamento quanto à possibilidade da União, fazendo uso da sua competência para regulamentar o direito processual federal e organizar o Poder Judiciário Distrital, normatizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade face à Lei Orgânica do Distrito Federal, a fim de prestigiar o modelo de duplo controle de constitucionalidade assegurado aos esta-

---

<sup>108</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 611-DF**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ em 11-12-1992.

dos pelo art. 125, § 2º, da CF/88. Por um lado, seria possível alegar que a omissão da Constituição Federal quanto ao tema foi intencional, não podendo ser superada sem a edição de uma emenda constitucional. Contudo, o ordenamento jurídico vigente abre a possibilidade de disciplina do tema por meio de lei ordinária, caso seja editada pelos órgãos que possuem competência para tal.

Para solução da problemática, instituiu-se uma Comissão de Juristas para elaborar um anteprojeto quanto ao processamento e julgamento de ADI e ADC.<sup>109</sup> Nesse documento registrou-se a proposta de alteração da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal para possibilitar de forma expressa o controle de constitucionalidade abstrato de normas distritais face à Lei Orgânica do Distrito Federal. A proposta em comento foi convertida na Lei nº 9.868/99.<sup>110</sup>

Salienta-se que atualmente a disciplina do controle de constitucionalidade abstrato efetuado no âmbito Distrito Federal é realizada pela Lei Federal nº 11.697/2008, que dispõe de forma expressa sobre a competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios para processar e julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade de norma distrital face à Lei Orgânica do DF.<sup>111</sup>

## 10. Eficácia *erga omnes* das decisões proferidas em sede de controle abstrato

Diversas Constituições Estaduais estabeleceram que julgada inconstitucional determinada norma, em âmbito incidental ou abstrato, a Corte Estadual possui o dever de informar a decisão ao órgão legislativo do ente respectivo com fins de suspensão do ato ou lei objeto da representação de inconstitucionalidade. Verifica-se, assim, reprodução da sistemática federal, na qual compete ao Senado Federal a suspensão de execução da lei declarada inconstitucional em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, somente no que se refere às decisões de inconstitucionalidade incidentais.

---

<sup>109</sup> A Comissão foi composta pelos Professores Caio Tácito (Presidente), Arnaldo Wald, Ada Pellegrini Grinover, Álvaro Villaça Azevedo, Antonio Jaryr Dall'Agnol, Luís Roberto Barroso, Roberto Rosas, Carlos Alberto Direito, Gilmar Ferreira Mendes (Relator do Anteprojeto), Manoel André da Rocha, Ruy Rosado de Aguiar Júnior. O anteprojeto referido foi convertido no Projeto de Lei n. 2.960, encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional em abril de 1997.

<sup>110</sup> BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

<sup>111</sup> BRASIL. **Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Entretanto, em um cenário no qual o controle de constitucionalidade possui notável amplitude e existe a possibilidade suspensão liminar da eficácia de leis ou atos normativos, com efeito *erga omnes*, observa-se a evidente superação do instituto de suspensão da execução de lei inconstitucional pelo Senado Federal. Por conseguinte, constata-se que esse instituto possui base justificante essencialmente histórica, remontando a sua instituição pela Constituição de 1934, consoante ao art. 91, IV.

A suspensão de execução da lei por parte do Senado evidencia-se inapropriada para garantir a eficácia geral das decisões da Corte Suprema que não decidem sobre a inconstitucionalidade de determinada norma, de modo que essas decisões desempenham o papel de atuar somente como mera orientação de interpretação constitucional. Nesse caso, a decisão do STF não possui caráter vinculante, produzindo efeitos somente quanto à relação processual subjetiva. Haja vista a ausência de julgamento quanto à inconstitucionalidade de lei, torna-se impossibilitada a intervenção do Senado.

Na mesma toada está a adoção de interpretação conforme a Constituição pelo Supremo Tribunal Federal, que cerceia o sentido de determinada expressão ou soluciona eventual lacuna presente no ordenamento jurídico. Nessa hipótese, a Corte Suprema não se pronuncia diretamente sobre a legitimidade da norma, mas apenas indica a melhor interpretação desta em relação aos ditames da Carta Magna ou identifica a necessidade de complementação ou restrição da norma em análise. Em ambos os casos, a suspensão da lei pelo Senado não tem o condão de ampliar a eficácia da decisão do Tribunal.

Por fim, registre-se, ainda, as decisões de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, que visam limitar o sentido normativo de determinada lei, porém, mantendo inalterado seu texto original. Nesse caso, a suspensão de execução da lei pelo Senado também se mostra inaplicável, uma vez que o tipo de decisão mencionada não visa interromper a eficácia da lei, mas sim restringir eventuais interpretações inconstitucionais.

Ante o exposto, verifica-se que o recurso da suspensão da execução de lei pelo Senado mostra-se inapropriado e ultrapassado para o nível de desenvolvimento atual do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Os processos em que não há a constituição formal de

partes só adquirem sentido se os julgamentos proferidos possuírem eficácia geral. Parte da doutrina advoga de forma contundente que a eficácia contra todos representa característica intrínseca dos processos objetivos.

Cumprе salientar que este também é o entendimento da Suprema Corte brasileira, que defende a eficácia geral do julgamento prolatado em representação de inconstitucionalidade como qualidade essencial desse tipo de decisão. O STF iniciou a definição de sua jurisprudência nesse sentido no ano de 1975, com o parecer do Ministro Rodrigues Alckmin, em consulta suscitada pelo Diretor-Geral da Secretaria do Supremo quanto à execução de sentença prolatada na Representação 878, que possuía como objeto lei do estado de Goiás impugnada por inobservância de princípio constitucional sensível.<sup>112</sup>

A tese defendida pelo Ministro Rodrigues Alckmin, que afirmava o efeito geral da declaração de inconstitucionalidade no controle abstrato, foi confirmada pelo Presidente da Comissão de Regimento, Ministro Luiz Gallotti, e pelo Presidente do Tribunal, Ministro Eloy da Rocha.<sup>113</sup> Ressalta-se que no mesmo período estava em processamento consulta elaborada pelo Senado que almejava definir de forma clara sua função no controle de constitucionalidade, se a suspensão deveria abranger todos os atos inconstitucionais ou se sua competência relacionava-se somente à suspensão do cumprimento de leis e decretos.<sup>114</sup>

Em parecer de resposta, o Ministro Moreira Alves sustentou que a comunicação realizada ao Senado somente deveria ser realizada na hipótese de declaração de inconstitucionalidade de caráter incidental, pois a decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle de constitucionalidade abstrato, seria dotada de eficácia *erga omnes*, sendo a norma nula para todos. Além disso, consignou que a comunicação supracitada possui cabimento exclusivamente no caso de decisão de inconstitucionalidade referente à lei ou decreto, não havendo que se falar em comunicação para suspensão de atos normativos diversos.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer do Ministro Rodrigues Alckmin**. Mesa de Matéria Constitucional. DJ em 16-05-1977; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer do Ministro Moreira Alves**. Mesa de Matéria Constitucional. DJ em 16-05-1977.

<sup>113</sup> ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 15, n. 57, p. 237-245, 1978.

<sup>114</sup> Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Relator Senador Accioly Filho, *in* ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 15, n. 57, p. 237-245, 1978.

<sup>115</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer do Ministro Moreira Alves**. DJ em 16-05-1977; cf. também ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 15, n. 57, p. 237-245, 1978.



Não obstante o entendimento do Ministro Moreira Alves, a maioria dos outros ministros que compuseram a Mesa defenderam que todos os atos normativos julgados inconstitucionais *incidenter tantum* pela Corte Constitucional Federal deveriam ter a suspensão declarada pelo Senado Federal. No ano de 1977, o Ministro Thompson Flores, na época Presidente STF, fixou o entendimento de que as comunicações encaminhadas ao Senado semente deveriam ocorrer no caso de decisões de inconstitucionalidade prolatadas em processos de caráter incidental.<sup>116</sup> Por conseguinte, a partir desse momento reconheceu-se formalmente que os julgamentos proferidos em processos objetivos de controle de constitucionalidade abstrato de normas possuíam efeito geral, não havendo necessidade de atuação do Senado Federal para tal.

Nesse contexto, observa-se que esse entendimento deve ser adotado também na esfera estadual. O instituto da suspensão da execução do ato inconstitucional pelo Poder Legislativo possui como objetivo promover a eficácia geral da declaração de inconstitucionalidade proferida em processo de índole subjetiva. Impor a necessidade de comunicação da decisão de inconstitucionalidade à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal também ao controle de constitucionalidade de caráter objetivo implica em retirar da Corte Constitucional Estadual a autonomia de suas decisões, que ficariam à mercê em todo caso de análises eminentemente políticas.

É necessário reconhecer que o controle de constitucionalidade abstrato de leis municipais e estaduais face à Constituição Estadual, instituído pelo art. 125, § 2º, da Carta Magna, não deve ser construído sob a égide de normas limitadoras da eficácia das decisões dos Tribunais de Justiça, sob pena de se fragilizar todo o sistema de controle de constitucionalidade em âmbito estadual. Dessa forma, constata-se a essencialidade da atribuição de efeito *erga omnes* às decisões das Cortes Constitucionais Estaduais na seara do controle de constitucionalidade abstrato, conferindo eficácia às decisões sem interferência política dos órgãos legislativos.

---

<sup>116</sup> ALENCAR, Ana Valderez Ayres Neves de. A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 15, n. 57, p. 237-245, 1978.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando-se as razões que culminaram no estabelecimento de um sistema de controle de constitucionalidade, verifica-se que a Constituição representa base fundamental, na qual outras normas jurídicas se alicerçam e encontram seus fundamentos de validade no ordenamento jurídico brasileiro. A posição hierárquica que a Constituição desempenha no Estado Democrático de Direito justifica toda a sistemática instituída para tutela do direito constitucional, porquanto o diploma citado fornece as diretrizes que estruturam toda a organização estatal, sendo imprescindível a defesa dos ditames constitucionais para fins de garantia da segurança jurídica e manutenção da ordem social.

O controle de constitucionalidade foi instituído no Brasil somente no início da República, com a promulgação da Constituição Federal de 1891. Nesse período incipiente, consagrou-se somente o controle de constitucionalidade difuso, inspirado no modelo de controle exercido nos Estados Unidos. A sistemática de controle brasileira evoluiu ao longo dos anos, culminando no fortalecimento tanto do controle difuso quanto do controle abstrato, por meio da Constituição Federal 1988, que disciplinou o controle de constitucionalidade em âmbito federal e também na esfera estadual, conferindo competência aos Tribunais de Justiça para processamento e julgamento de Representação de Inconstitucionalidade face às Constituições Estaduais.

Dessarte, constata-se que o controle de constitucionalidade representa instrumento essencial para a manutenção da observância dos preceitos constitucionais, tanto em âmbito federal quanto na esfera estadual. Nesse cenário, as ações diretas e a Representação de Inconstitucionalidade constituem instrumentos processuais primordiais para defesa dos direitos e deveres constitucionalmente previstos.

Portanto, identifica-se a coexistência de jurisdições constitucionais, que oferece dupla proteção às normas válidas do ordenamento jurídico, de modo a ampliar a defesa de direitos

constitucionais. Ademais, observa-se que existem diversas peculiaridades no que tange ao controle de constitucionalidade de normas federais e estaduais, sendo necessário observar com cautela qual o parâmetro utilizado e o objeto da ação.

Ante o exposto, conclui-se que os Tribunais de Justiça possuem competência para efetuar o controle de constitucionalidade abstrato de normas, em conjunto com o Supremo Tribunal Federal, em razão da coexistência de jurisdições constitucionais. Entretanto, a ausência de parâmetros objetivos para a definição de quais são as normas de reprodução obrigatória e preceitos constitucionais fundamentais suscita problemáticas quanto à competência para processamento das ações de controle abstrato. Assim, é essencial que os tribunais observem à jurisprudência do STF, com o intuito de evitar conflitos de competência e proporcionar o acesso à jurisdição constitucional de forma assertiva e eficaz.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Ana Valderes Ayres Neves de. **A competência do Senado Federal para suspender a execução dos atos declarados inconstitucionais**. Revista de Informação Legislativa, n. 57. Brasília: Senado Federal, 1978.
- BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo, in Trabalhos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1962.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BEZERRA, Ariel Uarian Queiroz. **Controle Concentrado de Constitucionalidade dos Estados-Membros**. Curitiba: Juruá, 2021.
- BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado do Acre de 1989**. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Acre, 2022. Disponível em [http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o\\_atualizada.pdf](http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado do Amazonas de 1989**. Manaus: Assembleia Legislativa do Amazonas, 2022. Disponível em [https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario\\_am/12/1989/10/746](https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/1989/10/746). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado da Bahia de 1989**. Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia, 2022. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado de Rondônia de 1989**. Porto Velho: Assembleia Legislativa de Rondônia, 2022. Disponível em [https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989\\_EC145\\_v3.pdf](https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989_EC145_v3.pdf). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Florianópolis: Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 2022. Disponível em [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição do Estado de São Paulo de 1989**. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2022. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 89.271, de 4 de janeiro de 1984**. Organiza a Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão

e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111697.htm). Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 1.423/SP**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 22-11-1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1057-BA**. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe em 28-10-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 347-SP**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. DJ em 20-10-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3417-DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJ em 27-09-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3482-DF**. Rel. Min. Celso de Mello. DJ em 08-08-2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 374-DF**. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe em 21-08-2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4277 e ADPF 132**. Rel. Min. Ayres Britto. Tribunal Pleno. DJ em 05-05-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5260-RS**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe em 28-10-2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 558-RJ**. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJ em 21-09-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5646-SE**. Rel. Min. Luiz Fux. DJe em 08-06-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 594-DF**. Rel. Min. Carlos Velloso. DJU em 15/04/1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 611-DF**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ em 11-12-1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 645-DF**. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJ em 21-02-1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 665-DF**. Rel. Min. Octavio Gallotti. DJ em 24-04-1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 773-RJ**. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJe em 30-10-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 986-DF**. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ em 08-04-1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 2361-CE**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ em 23-10-2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI-MC 6364-MT**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ em 03-06-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.132-RJ**. Rel. Min. Carlos Velloso. RTJ, 166:167, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer do Min. Rodrigues Alckmin**. Mesa de Matéria Constitucional. DJ em 16-05-1977.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Parecer do Min. Moreira Alves**. Mesa de Matéria Constitucional. DJ em 16-05-1977.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 2788-RJ AgR**. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ em 31-10-2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 425-RJ AgR**. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ em 22-10-1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 17954-PR**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe em 10-11-2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 26512-ES AgR**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ em 25-09-2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 370**. Rel. Min. Octavio Gallotti. DJ em 29-06-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl. 383**. Rel. Min. Moreira Alves. DJ em 21-05-1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 4432-TO**. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ em 10-10-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 117.805-PR**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ em 27-08-1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1301031-RS AgR**. Rel. Min. Edson Fachin. DJe em 19-08-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 246903- SC AgR**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ em 19-12-2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 650.898-RS**. Rel. Min. Marco Aurélio. DJe em 24-8-2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 795359-SP AgR**. Rel. Min. Edson Fachin. DJ em 25-11-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 86.161-GO**. Rel. Min. Soares Muñoz. RTJ, 95:202, 1981

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 883.168-SC**. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. DJ em 03-08-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 92.169/SP**. Rel. Min. Cunha Peixoto. RTJ, 103 (3)/1115.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Representação de Inconstitucionalidade 933**. Rel. Min. Thompson Flores. Tribunal Pleno. DJ em 05-06-1975.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **ADI 2013.00.2.016227-6 e ADI 2013.00.2.016865-3**. Rel. Des. George Lopes Leite. DJe de 09-05-2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, 1 ed., 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/10/edicao-1/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental>. Acesso em: 09 dez. 2022.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Evolução do controle de constitucionalidade de tipo francês**. Revista de Informação Legislativa, v. 142, 2003.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



KELSEN, Hans. **O que é justiça? A justiça, o direito e a política no espelho da ciência.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional.** 12<sup>a</sup> ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017

MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional: garantia da Constituição e controlo de constitucionalidade.** Tomo I. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil.** v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.