O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do Estado-Membro no Brasil

Anna Candida da Cunha Ferraz[1]

Introdução

A jurisdição constitucional pode compreender várias vertentes ou "ramos de competência",[2] enfatizando-se, de modo particular, o controle de constitucionalidade e a jurisdição constitucional das liberdades. No controle de constitucionalidade o objetivo primeiro é a defesa da supremacia da Constituição.[3] A jurisdição constitucional das liberdades tem como objetivo precípuo a proteção dos direitos fundamentais positivados na Constituição.

Neste texto cuidar-se-á do exame da jurisdição constitucional com relação à sua presença nos Estados-membros do Brasil, a partir da Constituição de 1988, sob o ângulo do controle de constitucionalidade ou do sistema de defesa da Constituição Estadual.

Para tanto, forçoso é examinar, ainda que sucintamente, aspectos concernentes à autonomia do Estado-Membro, no federalismo brasileiro, e ao exercício do Poder Constituinte estadual.

---

[1] Mestre, Doutora e Livre-Docente pela USP. Professora Associada da FD/USP. Coordenadora do Mestrado em Direito do Centro Universitário FIEO. Coordenadora de Pesquisa da FD/FAAP.

[2] MORAES, Alexandre. Legitimidade da justiça constitucional. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Direito constitucional contemporâneo*:estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 559.

[3] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da justiça constitucional. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes e MORAES, Filomeno (coordenadores e co-autores). *Direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 454.

1 Considerações preliminares: a autonomia estadual e o Poder Constituinte decorrente

1.1 A capacidade autônoma de os Estados-membros ditarem suas próprias constituições

O Estado Federal é um Estado composto de entidades autônomas, usualmente designadas por Estados, Estados Federados ou Estados-membros. Seria impensável um Estado Federal sem a atribuição de uma parcela de poder autônomo aos Estados-membros, visto que uma Constituição com poderes totais a um único nível de descentralização política desvirtuaria por completo a noção de Estado Federal.[4] Assim, elemento caracterizador do Estado-membro de um Estado Federal é a sua autonomia.

Consiste a autonomia federativa na capacidade "que têm as partes de um mesmo povo de organizar a sua vida própria, política e administrativa, dentro dos princípios constitucionais da União".[5]

> O primeiro conteúdo da autonomia estadual é a capacidade de auto-organização, ou seja, a capacidade de que é dotada a unidade federada de dar-se uma organização que descanse sobre suas próprias leis. Vale dizer, é a capacidade de a unidade federada dar-se a si mesma uma Constituição particular.[6]

A Constituição Brasileira de 5/10/1988 manteve, em seu artigo 1º, a organização federativa do Brasil, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e assegurou a autonomia constitucional dos Estados-membros em seu artigo 25, ao estabelecer:

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

Por outro lado, a Constituição de 1988 determinou a forma, o modo e o tempo para a realização do processo constituinte nos Estados-membros ao dispor, no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que os Estados, no prazo de um ano e por intermédio de suas assembléias legislativas, investidas de poder constituinte, elaborassem as respectivas constituições, observados os princípios da Constituição Federal.

---

[4] LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória no controle abstrato de leis e atos normativos em face da Constituição do Estado-membro*. Dissertação. Mimeo. Apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2002, p. 29. Ver, também, do autor, a tese já editada *Controle de controle da Constituição Estadual*. São Paulo: Saraiva, 2007.

[5] SAMPAIO DÓRIA. *Direito constitucional*. São Paulo. 5. ed., p. 60 apud FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Poder constituinte dos estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 53-54.

[6] FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-Membros*, 1979. p. 54.

Assim, a Constituição Estadual, obra de um Poder Constituinte Estadual, é o primeiro e mais importante elemento caracterizador da autonomia estadual. Isto significa dizer que a auto-organização, ou seja, a capacidade de que é dotada a unidade federada de dar-se uma constituição, fundamento de validade da ordem jurídica estadual e do direito público estadual interno, dentro do âmbito territorial do Estado-membro, é característica marcante do Estado federado.

1.2 O conteúdo das constituições estaduais

1.2.1 Aspectos gerais

Ante o texto constitucional federal, o conteúdo da Constituição do Estado é, em parte, "conteúdo obrigatório" uma vez que decorre de princípios e preceitos, expressos ou implícitos, positivos ou negativos que a Lei Maior do Estado federal impõe às autoridades federadas, conteúdo esse que o constituinte estadual deve recepcionar *ipsis litteris* ou "adaptar" dentro dos limites permitidos, sob pena de intervenção ou de inconstitucionalidade.

Integra, ainda, a Constituição estadual "conteúdo material que pode ser taxado de próprio ou autônomo, pois resulta do uso discricionário que o constituinte estadual faz dos poderes e competências que a Lei Maior do Estado lhe outorga ou não lhe veda".[7] Ao longo do texto federal – parte permanente e disposições transitórias – encontram-se, pois, princípios e normas definidoras e limitadoras da autonomia dos Estados federados e que constituem o núcleo obrigatório das Constituições estaduais. Referem-se tais normas à organização dos poderes estaduais, à estruturação e ao exercício da administração pública, às competências legislativas e materiais das entidades federadas, à sua capacidade tributária, à organização e estruturação do Poder Judiciário estadual, dentre outros tópicos.

É a partir dessa definição constitucional que os Estados federados devem redigir sua Constituição.

1.2.2 As normas federais de observância obrigatória pelos Estados: limitações dos constituintes estaduais

De outro lado é de se anotar que, a rigor, a Constituição Federal de 1988 não alargou e não restabeleceu, na sua inteireza, a ampla autonomia dos Estados federados, conforme se propunha a partir dos trabalhos constituintes; ademais, nossa Lei Maior padece de vício de inegável centralismo em prol da União e, dentro desta, do Presidente da República. A observação pode ser comprovada pelo

[7] FERRAZ, Anna Candida da Cunha. União, Estado e Município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal. In: *A nova constituição paulista*: perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM: Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1999. p. 57.

texto constitucional e pela tendência na interpretação do texto da Lei Maior pelo Supremo Tribunal Federal.

A Constituição Federal estabeleceu rígidos limites à organização, composição e funcionamento dos poderes estaduais – regras que são de observância obrigatória pelos Estados, de tal modo que a Constituição Federal concebe a "autonomia" do Estado:

> dentro de um círculo de competências, ora sujeito à contrações que reduzem sua área circular, ora recebendo dilatação que amplia as dimensões do círculo".[8] Assim quanto maior o número de normas de observância obrigatória limitadoras da autonomia estadual, menor o campo de atuação independente do poder constituinte do Estado-membro e, inversamente, quanto menor o número daquelas normas, maior o espaço de atuação livre daquele poder.[9]

Para exemplo, a composição do legislativo estadual é fixada no artigo 27 da Constituição Federal; a duração do mandato dos deputados estaduais, no § 1º do art. 27, que também lhes estende as regras da Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimento e incorporação às forças armadas; o § 2º do mesmo artigo fixa, diretamente, o subsídio do deputado estadual, vinculando-o ao do deputado federal.[10]

A seu turno, a eleição do governador e vice-governador, cujos mandatos são fixados no artigo 28 da Constituição Federal, deve realizar-se conforme disposição federal expressa, e a respectiva posse deve observar o que dispõe o artigo 77 da mesma Constituição; a perda do mandato do governador que assumir cargo ou função na Administração Pública direta ou indireta (salvo concurso) é disciplinada no § 1º do mesmo artigo; os subsídios do governador e do vice-governador e até o dos secretários de Estado deverão ser fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa (§ 2º, art. 77).

O Poder Judiciário Estadual tem sua composição, atribuições básicas, garantias, direitos, impedimentos e regras de remuneração fixados na CF. Em princípio, o que resta à Constituição Estadual é estabelecer as competências dos Tribunais estaduais (art. 125).

A Administração Pública estadual mereceu acentuada disciplina no texto federal. Está sujeita à observância de princípios e preceitos, expressos ou implícitos,

---

[8] HORTA, Raul Machado apud LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória no controle abstrato de leis e atos normativos em face da Constituição do Estado-Membro*. 2002. Dissertação (mimeografada). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, p. 17.

[9] LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória*, 2002, p. 17.

[10] Qual a razão, jurídica ou lógica, de tal parâmetro? Salvo melhor juízo, os subsídios de parlamentares estaduais deveriam ser fixados tendo em vista o orçamento estadual, este sim um critério adequado. Por que, por exemplo, um deputado de um Estado de dimensões diminutas, cujo orçamento é conseqüentemente pequeno, deve perceber, a título de subsídios, 75% do que percebe o deputado federal e o mesmo que percebe o deputado estadual de um Estado mais rico?

predeterminados, ditados particularmente no Capítulo VII do Título II, que trata da Organização do Estado e que alcança a Administração Pública de todos os níveis e poderes (art. 37), afora outros dispositivos (arts. 181, 175 etc.).

A distribuição de competências legislativas, exclusivas e privativas e de competências materiais é expressamente definida na CF, como, aliás, é usual nos Estados federais, já que a repartição de competências é a "pedra de toque de uma federação". Não obstante, o que se pode observar é que, no quadro de distribuição de competências, avultam as competências da União.

Observação semelhante se pode fazer a respeito da disciplina constitucional dos municípios, expressamente disposta no texto de nossa Lei Maior.

Por fim, a reprodução das normas constitucionais de observância obrigatória na Constituição Estadual se impõe – embora não haja regra específica a respeito – porque, ainda que não transcritas, tais normas valem para todo o Estado. Sua não-reprodução constituiria ofensa aos princípios constitucionais de que cogita a Constituição Federal segundo Ruy Barbosa:[11]

> das instituições, ou disposições que estabelecidas constitucionalmente no organismo da União, são igualmente indeclináveis na organização constitucional dos Estados [...]. O Estado, que na sua Constituição e nas suas leis não reproduzir e organizar lealmente essas instituições constitucionais da União terá desrespeitado os seus "princípios constitucionais" de que cogita a Constituição Federal no art. 63.

1.3 O parâmetro da organização, nos Estados-membros, do sistema de defesa da constituição Estadual

No âmbito espacial de validade do Direito Estadual, o controle de constitucionalidade consiste num "conjunto integrado de ações, procedimentos, de órgãos judiciais e políticos destinados a garantir a supremacia e a eficácia da Constituição Estadual em seu âmbito pessoal, temporal e territorial de validade, diante das leis ou atos normativos estaduais que contrastem com o texto fundamental estadual",[12] alcançando no Brasil também as leis municipais por expressa disposição constitucional federal (art. 125 da CF).

Assim, presentes: a noção de Estado federal, o conteúdo das Constituições estaduais e os limites ao Poder Constituinte Estadual na elaboração das Cons-

[11] Apud LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória no controle abstrato de leis e atos normativos em face da Constituição do Estado-membro*. Brasília: UnB, 2002. p. 27.

[12] ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição constitucional estadual: notas para compreender sua problemática no âmbito da Federação Brasileira. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, nº 49, out./dez. 2004, p. 66.

tituições estaduais, e sendo a Constituição Estadual a Lei Suprema no Estado-membro, no âmbito dos poderes e competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal, é ela dotada de um sistema de defesa de suas normas, de uma jurisdição constitucional estadual, cujo modelo, no Brasil, segue, em sua maior parte, o modelo federal ou por imposição constitucional expressa ou por livre opção do constituinte estadual.

Destarte, o modelo de controle de constitucionalidade adotado para a defesa da Constituição Federal no Brasil, em regra, como se verá mais à frente, se transporta para os Estados-membros.

Impõe-se ressaltar, por oportuno, que não sobrevive um Estado federal que não disponha de uma Constituição global na qual se circunscreva, de modo claro, a autonomia dos entes federativos e, como decorrência, a amplitude e os limites da ação do constituinte estadual, para dispor, em sua Constituição estadual, sobre a organização maior do Estado-membro e os limites de sua autonomia.

Usualmente, a Constituição global dos Estados federais traz em seu bojo dois âmbitos de normatividade: a que se aplica ao Estado global e a que se refere à disciplina do ente que representa o Estado federal, ente autônomo em relação aos demais entes federativos, usualmente denominado de "União", tal como ocorre no Brasil (cf. arts. 1º e 18 da CF). Tornou-se praxe na organização de Estados federativos dar tratamento e disciplina à organização da União no *locus* da própria Constituição Federal, até porquanto o modo de se conceber a União implica, necessariamente, na reserva de competências e no afastamento da atuação, em vários pontos, dos Estados-membros. Esta a concepção do nascedouro do Estado federal e que ainda se projeta nos Estados federais contemporâneos.

Destarte, quando se cogita de verificar qual a amplitude de atuação do constituinte estadual e de identificar os limites aos quais está sujeito, é sempre preciso ter presente essas duas ordens de validade normativa: a global e a do ente autônomo "União". Isto porquanto, segundo se deve admitir, até para assegurar a autonomia dos Estados, as regras concernentes à União não servem, sempre, obrigatória e inelutavelmente, de parâmetro, absoluto ou mesmo relativo, para a organização dos Estados-membros e para o conseqüente exercício do constituinte estadual, salvo se, no texto constitucional federal, houver menção expressa a esse respeito. O que se aplica ao constituinte estadual, sem discussões, é a ordem global do Estado federal.

Em outras palavras, as normas relativas à organização de poderes, no plano federal, e todo o seu desdobramento, destinadas ao ente autônomo União e disciplinadas na Constituição global não devem, necessária ou obrigatoriamente, funcionar sempre como padrão para a organização dos poderes, no plano estadual, salvo expressa referência ou determinação ao Poder Constituinte Estadual.

Assim, o parâmetro para a organização dos poderes nos Estados-membros, a ser observado por estes, é a Constituição global, ou os princípios e normas constantes da Constituição global que configuram o Estado federal como um todo e

que, como disse Ruy Barbosa, acima citado, devem ser observados pelos Estados-membros sob pena de desfigurarem o Estado Federal: princípios tais como "o da separação de poderes", o do Estado Democrático de Direito, o da dignidade humana e o respeito às normas pétreas constantes do artigo 60, IV, da Constituição Federal; em suma, os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito que integram o Título I da Constituição, os princípios e as normas relativas aos direitos fundamentais e assim por diante.

É correto e admissível que, por vezes, a Constituição Federal imprime certa e determinada feição a esses princípios quando organiza os poderes da União. Mas não é menos certo, também, que tal disciplina tem em vista o ente autônomo União e não todos os entes federativos. Isto significa dizer, repetindo, que se ao organizar a União, a Constituição não estabelece regra expressa determinando a projeção dessa organização aos Estados-membros, não se deve, em observância ao princípio autonômico desses entes, assegurado ao lado da autonomia da União e da de outros entes federativos, ter como princípio implícito que os Estados, ao se organizarem, devem obedecer ao modelo organizativo federal. Em outras palavras, exemplificando, a projeção do princípio da separação de poderes para o âmbito dos Estados deve ser regulada pela interpretação que se dê ao artigo 2º e ao artigo 60, IV, da Constituição Federal, e não propriamente pelas regras de organização dos poderes federais. Claro que se podem vislumbrar, na concretização do princípio dentro da União, caminhos que conduzam à interpretação de como o constituinte originário vê este princípio, na sua concepção atual de princípio norteador da organização de poderes no Estado brasileiro. Nesse caso, tal compreensão deve ser levada em conta pelos Estados-membros ao editarem suas constituições e organizarem seus poderes estatais.

Somente dentro desta visão é possível resguardar, efetivamente, a autonomia do Estado-membro.

2 A jurisdição constitucional estadual: o controle de constitucionalidade da constituição estadual ou sistema de defesa da Constituição Estadual

2.1 Considerações gerais

2.1.1 Breve evolução do controle interno da Constituição Estadual[13]

O estágio atual do controle de constitucionalidade das constituições estaduais é resultado de uma evolução institucional que ocorreu ao longo dos anos

[13] Para exame mais apurado sobre a evolução do controle de constitucionalidade nos Estados federados, como sistema de defesa da Constituição Estadual, ver, dentre outros: FERRAZ, Anna Candida da Cunha, *Poder constituinte dos Estados-membros*, 1979, ob. cit.; tb. ESPINDOLA, Ruy Samuel, Jurisdição constitucional estadual: notas, 2004, ob. cit.

da vida republicana federativa no Brasil, instaurada a partir de 1891, se acentuou com a Emenda Constitucional 16/65 à Constituição de 1946 e se ampliou com a Constituição de 1988.

Apenas para registro cabe traçar, em largas linhas, breve evolução do sistema de defesa da Constituição Estadual ou do chamado controle interno do texto da Lei Maior Estadual.

Na vigência da primeira Constituição Federativa Republicana, a Constituição Federal de 24.2.1891, o controle interno da Constituição nos Estados não seguiu, necessariamente, o modelo federal de controle. Revela-se, na maioria das constituições estaduais, como um controle de caráter nitidamente político, nas modalidades de controle repressivo e prévio, este mediante o veto do Poder Executivo exercido pelo governador do Estado,[14] admitindo algumas constituições o controle jurisdicional pela via de exceção, nos moldes do modelo americano instituído para defesa da Constituição Federal.[15]

Para exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo de 1891 atribuía ao Congresso Estadual "fazer leis, suspendê-las e interpretá-las", bem como "anular" atos das municipalidades (idem), sendo que o presidente do Estado (art. 54) poderia, no intervalo das sessões legislativas, suspender a execução das deliberações e atos municipais.

Nessa fase da história brasileira, os constituintes estaduais organizaram o sistema de defesa da Constituição Estadual com plena autonomia.[16] Essa plena autonomia estadual, em matéria tão significativa para caracterizá-la, foi sendo alterada com as sucessivas reconstitucionalizações do Estado Federal Brasileiro, que revelaram, a cada passo, inegável tendência de centralização do Poder Central em detrimento das ordens federadas: assim, as ordens constitucionais estaduais foram, por imposição expressa ou por vontade política própria, cada vez mais copiando o modelo federal de controle de constitucionalidade, transportando para seu âmbito de atuação o sistema federal de controle nos moldes em que a jurisprudência e a interpretação constitucional julgavam adequados, quase sempre deixando de levar em consideração a natureza e a função dos constituintes estaduais.

A partir de 1934, nos Estados-membros, o controle de constitucionalidade interno, vale dizer, a defesa da Constituição Estadual no seu âmbito de validade territorial, passou a ser predominantemente jurisdicional. As Assembléias Legislativas, seguindo o modelo introduzido pela Constituição Federal de 1934, atuavam apenas para complementar a ação do Poder Judiciário Estadual "suspendendo leis por ele declaradas inconstitucionais".

---

[14] FERRAZ, *Poder constituinte*, 1979, ob. cit. p. 192, e ESPÍNDOLA, *Jurisdição constitucional*, 2004, ob. cit., p. 67.

[15] Idem supra.

[16] FERRAZ, *Poder constituinte*, 1979, p. 205.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Biblioteca Mário Henrique Simonsen

Não obstante, vale a ressalva, de 1934 a 1946 os constituintes estaduais continuaram a criar seus próprios sistemas de controle, discriminando claramente: se leis e atos estaduais (controle jurisdicional, via de exceção) e se leis municipais (controle político direto).

Neste período, o controle jurisdicional por via direta interventiva (criado na Constituição Federal de 1934) não inspirou os constituintes estaduais, que não o reproduziram ou não ousaram reproduzi-lo no texto da Lei Estadual Maior.

De 1946 a 1965, as constituições estaduais mantiveram o sistema de controle de constitucionalidade introduzido pela Constituição Federal de 1934, adotando o controle difuso de atos estaduais e municipais. Em 1959 o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o controle político estadual de "anular" leis municipais.

A Emenda Constitucional nº 16/65 possibilitou, de modo expresso, a criação, também no plano estadual, da ação direta interventiva de lei ou ato municipal em confronto com a Constituição Estadual, ensejando aos constituintes estaduais a introdução desse modelo de controle concentrado, nos moldes estabelecidos para a ação interventiva federal nos Estados, guardadas as devidas finalidades e adequações.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 69 não se referiram ao controle genérico e direto da Constituição Estadual por ofensa de leis e atos estaduais e municipais, tudo indicando que disciplinar esta matéria seria competência exclusiva dos constituintes estaduais – como seria de se desejar em Estado Federal que admite que os Estados-membros gozem de efetiva autonomia constitucional para estabelecerem suas constituições. Todavia, a Emenda nº 1 de 1969 criou, de modo expresso, no âmbito do Estado-membro a "representação direta interventiva" de inconstitucionalidade de lei ou ato municipal para assegurar a observância, pelos Municípios, dos princípios da Constituição Estadual.

O constituinte do Estado Federal brasileiro, de 1988, impulsionado, talvez, pela jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal, acabou por entender que a matéria "controle de constitucionalidade estadual" não se inseria no âmbito de competência autonômica do constituinte estadual, ao instituir, de modo expresso, a ação direta genérica de controle de constitucionalidade da Constituição Estadual, em disciplina normativa mínima contida no artigo 125 do Texto Federal.

A partir da Constituição de 1988, os constituintes estaduais, de modo geral, implantaram, na respectiva Constituição Estadual, o modelo concentrado de controle por intermédio da ação direta genérica e da ação interventiva, sem introduzirem alterações ou inovações no modelo federal de controle de constitucionalidade.

O controle difuso, como sistema albergado na Constituição Federal para a proteção de direitos, deveria mesmo necessariamente ser transportado para o âmbito de atuação do ordenamento jurídico estadual, por força da norma constante do artigo 5º, XXV, CF.

Em resumo, nos Estados-membros, pós Constituição de 1988, adotam-se os dois modelos de controle de constitucionalidade tendo como parâmetro a Constituição Estadual: o controle difuso e o sistema concentrado.

2.1.2 O parâmetro do controle interno ou controle da Constituição Estadual

A Constituição Estadual é o parâmetro da constitucionalidade de todos os atos jurídicos que retirem sua validade da Lei Maior do Estado; isto significa dizer que é o parâmetro do controle difuso e do controle concentrado e abstrato de leis e atos estaduais e leis e atos municipais fundados na Constituição Estadual e questionados perante a Justiça Estadual e particularmente ante o Tribunal de Justiça do Estado. O pressuposto para a adoção deste parâmetro é a ofensa à Lei Maior do Estado.

A superioridade hierárquica da Constituição Estadual, nos limites territoriais do Estado-membro, pode ser deduzida não apenas no plano doutrinário, mas também de vários dispositivos da Constituição Federal, dentre os quais se destacam: a organização dos Estados mediante sua Constituição Estadual (art. 25); a natureza constituinte da Assembléia Legislativa ao elaborar a Constituição Estadual (art. 11, *caput*, ADCT); a hierarquia das normas constitucionais estaduais frente aos Municípios (art. 11, parágrafo único, que determina que, "promulgada a CE, caberá à Câmara Municipal, no prazo de 6 meses, votar a respectiva lei orgânica, respeitado o disposto na CF e na CE"); o art. 29 ("O Município reger-se-á por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na CF e na CE"), e 35, IV ("O Estado não intervirá nos municípios exceto quando o TJE der provimento a representação para assegurar a observância de *princípios* indicados na Constituição Estadual") e, por fim, o art. 125, § 2º, que estabelece que o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos municipais e estaduais ofensivos à Lei Maior do Estado se fará em face da Constituição Estadual e perante o Tribunal de Justiça do Estado.

Disto tudo decorre, como se disse, a supremacia, no âmbito territorial, de uma Constituição Estadual.

Daí por que a competência para criar instrumentos de fiscalização abstrata, concentrada ou em tese não pressupõe simples outorga do constituinte federal, mas trata-se de poder ínsito à defesa da Constituição Estadual e de sua supremacia.[17] Assim, válida é a afirmação de Leoncy:[18]

> *A prática desse controle implica a preservação e a permanência do direito constitucional estadual.*

[17] FERRAZ, Anna Candida da Cunha, *Poder constituinte do Estado-membro*, 1979, ob. cit, p. 198.

[18] Ob. cit. p. 71-72.

Este enquadramento da Constituição Estadual como parâmetro do controle perante o Tribunal de Justiça do Estado já foi ratificado pelo STF na ADIMC 409, Rel. Min. Celso de Mello.

É por esta razão que, em princípio, não cabe cumulação de controles frente à Constituição Estadual e à Constituição Federal:[19] em outras palavras, lei ou ato normativo estadual ou municipal violadores de normas da Constituição Estadual devem ter como parâmetro de controle a própria Constituição Estadual. Nos casos de norma constitucional estadual que reproduza norma constitucional federal ou norma constitucional estadual que recepciona, adapte ou adote normas constitucionais federais, o parâmetro, ainda assim, permanece a Constituição Estadual, como se verá mais adiante. De ressaltar, todavia, que quando se trata de normas de observância obrigatória pelos Estados e a ofensa for dúplice – à Constituição Estadual e à Constituição Federal – a decisão do Tribunal de Justiça do Estado não será terminativa, dela cabendo Recurso Extraordinário, vez que está assentado na jurisprudência do STF que não cabe suprimir competência da Corte Constitucional quando o ato violar a Constituição Federal. De outro lado, quando sobre o mesmo ato ofensivo forem interpostas, simultaneamente, ação direta perante as duas mencionadas cortes de Justiça Constitucional (TJE e STF), o feito, perante a primeira Corte, será suspenso até julgamento da ação pelo STF.

Parece necessário registrar, também, que é possível alegar-se a inconstitucionalidade do próprio parâmetro, vale dizer, a inconstitucionalidade da Constituição Estadual, seja no caso concreto, seja no controle concentrado. Na primeira hipótese, o Juiz não aplicará a Constituição Estadual por julgá-la inconstitucional; na segunda, o Tribunal de Justiça do Estado poderá "de ofício" suscitar a questão da inconstitucionalidade. O assunto foi ventilado na Representação 383, Relator Moreira Alves.[20]

2.2 *O controle difuso perante a Constituição Estadual*

No controle difuso, para o que importa ressaltar, "o Judiciário é acionado para dirimir um conflito de interesses subjetivos entre as partes do processo, conflito cuja solução depende de decisão preliminar, incidental, sobre a constitucionalidade de uma lei".[21]

Isto considerado, o controle difuso de proteção da Constituição Estadual,[22] tal como o existente no plano federal, poderá ocorrer em qualquer processo, pe-

[19] Ver Recl. 374, Moreira Alves e RE 192.273, Rel. Carlos Velloso.

[20] Ver tb. MENDES, Gilmar Ferreira, apud LEONCY, ob. cit., p. 86.

[21] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de e FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Os princípios fundamentais do processo constitucional*. Comunicação apresentada no XV ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL promovido pelo INSTITUTO PIMENTA BUENO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONSTITUCIONALISTAS, na FADUSP, em 31 de agosto de 2006 e publicado. In: *Revista Mestrado em Direito* – Osasco: Edifieo, ano 6.2, 2006, p. 181-194.

[22] Ver, também, ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Jurisdição constitucional*, 2004, ob. cit., p. 77.

rante qualquer juiz estadual, ser suscitado em qualquer fase processual por qualquer das partes ou pessoas e órgãos intervenientes. Podendo ser promovido por intermédio de qualquer ação ou das chamadas ações constitucionais especiais ou remédios constitucionais,[23] sendo, pois, que o veículo empregado, no caso, é o direito de ação comum, tal como exercido nos termos do processo judicial comum, figurando a argüição de inconstitucionalidade como argumento de defesa da parte para proteger direito próprio. Assim colocado o processo do controle difuso, constata-se que inexiste, para esse controle, um processo constitucional especial. Disso resulta que as normas processuais do controle difuso não são autônomas e sim as mesmas que norteiam a tramitação do que se pode chamar de processo subjetivo, pelo que se aplicam ao controle difuso os princípios constitucionais do processo, previstos no artigo 5º, sem exceções: o princípio do devido processo legal, o do contraditório e da ampla defesa, o do pleno acesso ao Judiciário, o do julgamento pelo juiz natural e assim por diante.[24]

Relevante, ainda, considerar que pela natureza, pela legitimação universal e pelo veículo de controle, o controle difuso é uma forma democrática de controle e serve, diretamente, para a proteção de direitos[25] originários consagrados na Constituição Estadual ou de direitos transportados da Constituição Federal para a Constituição Estadual, pelo Constituinte Estadual. No primeiro caso, a decisão do Tribunal de Justiça é sempre terminativa; no segundo, como vimos, poderá caber recurso extraordinário ao STF, já que a fonte do direito está na Constituição Federal.[26]

Qualquer lei ou ato, normativo ou não, estadual ou municipal, cujo fundamento de validade estiver plantado na Constituição Estadual, pode ser objeto do controle difuso.

O Poder Judiciário estadual tem aplicado no exercício desse controle, de modo geral, as técnicas de decisão desenvolvidas no plano da jurisdição constitucional

---

[23] Cf. art. 5º, incisos LXVIII a LXXIII: Mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, ação popular. Ver, dentre outros: CASTRO, Carlos Siqueira. *A Constituição aberta e os direitos fundamentais*: ensaio sobre a Constituição pós-moderna e comunitária. Rio de Janeiro: Forense; STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*: uma nova crítica ao direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

[24] Ver ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes e FERRAZ, Anna Candida da Cunha, Os princípios fundamentais do processo, 2006, citado.

[25] Ver FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade e a proteção dos direitos individuais, in *Revista Mestrado em Direito/UNIFIEO*, Osasco: EDIFIEO, ano 4, nº 4, 2002.

[26] Com a instituição do instituto da repercussão das questões constitucionais (§ 3º, art. 102, acrescentado pela EC 45/2004, recentemente regulamentado pela Emenda Regimental 23/STF, de 30.4.2007), a subida de um caso ao STF dependerá de a Corte admitir tratar-se, na hipótese, de questão dessa relevância. Afigura-se, nesta hipótese, evidente restrição ao acesso à justiça e à norma que estabelece as hipóteses em que cabe o recurso extraordinário (art. 102, III) com a conseqüente redução da aplicação do controle difuso e eventual proteção de direito violado objeto do apelo excepcional. Ver também, nesse caso, a repercussão da súmula vinculante, igualmente criada pela EC 45/2004 e estabelecida pelo mesmo § 3º do artigo 102.

federal, como, a exemplo, a interpretação conforme a constituição, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade.[27]

As decisões do Tribunal de Justiça do Estado – órgão máximo do exercício da Jurisdição Constitucional estadual – que envolvem o objeto específico acima enunciado são terminativas. Quando declarada em caráter definitivo, a inconstitucionalidade de ato normativo ou lei estadual ou municipal por ofensivos à Constituição Estadual, as constituições estaduais, em sua maioria, copiando e adaptando o modelo federal, determinam a remessa da decisão à Assembléia Legislativa (leis e atos estaduais) ou à Câmara Municipal (leis e atos municipais) para suspensão da eficácia das normas declaradas inconstitucionais. É o que estabelece, exemplificando, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 90, § 3º.

A decisão em processo incidental, que envolve matéria constitucional estadual, somente pode ser tomada pela maioria absoluta de votos pelo órgão jurisdicional competente para exame da matéria, regra constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados (art. 97, CF) e, por esta razão, incrustada nas constituições estaduais.

Os efeitos da decisão, tal como ocorre no plano federal, são *ex tunc* e para o caso concreto. A extensão desses efeitos para casos não envolvidos no processo depende de Resolução da Assembléia Legislativa ou da Câmara de Vereadores, conforme a origem do ato impugnado.[28]

2.3 O controle abstrato e concentrado em face da Constituição Estadual

2.3.1 Observações gerais

O modelo concentrado de controle de constitucionalidade, no plano federal, despontou, entre nós, a partir da Constituição de 1934, mas somente alcançou sua conformação normativa completa (como já referido ao se tratar da evolução do controle no Brasil) com a Emenda Constitucional nº 16, de 1965, posta à Constituição brasileira de 1946. Ao longo de constituições sucessivas foi avultando, em extensão e aplicação, até culminar na Constituição de 1988, com modulação completa e ampliada, sob vários aspectos: várias modalidades de instrumentos, objeto

[27] Ver, *v.g.* Apelação Cível 70014231328, Segunda Câmara Cível, Porto Alegre, Tribunal de Justiça do RGS, 7.6.2006, e Apelação Cível 70012375648, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RGS, 12.7.2006, dentre outras.

[28] Há pendência no STF (Recl 4335/AC, rel. Ministro Gilmar Mendes) no sentido de se afastar a competência do Senado Federal para suspender os efeitos de uma decisão definitiva declarada inconstitucional pelo STF, dispositivo previsto no art. 52, X, da CF e que serviu de fundamento para a remessa de decisões definitivas de inconstitucionalidade dos Tribunais de Justiça às Assembléias Estaduais e às Câmaras de Vereadores. A decisão final de referida Reclamação poderá vir a ter repercussão nesta questão nos Estados-membros.

variado e amplo, efeitos ampliados das decisões, legitimação para a propositura ampliada, mas não universal (vez que restrita a determinados agentes); estas são algumas das principais inovações. Revelando influência do chamado modelo europeu ou austríaco[29] de controle de constitucionalidade, nasceu como controle abstrato, de caráter objetivo e principal, exercitado, no plano federal (para defesa da Constituição Federal), somente pelo Supremo Tribunal Federal, atribuído de início a um único titular,[30] e ao depois, a titulares delimitados pela Carta Magna, e tendo como parâmetro a Constituição Federal, características mantidas e melhor explicitadas pela Constituição de 5 de outubro de 1988.

Releva observar que na hipótese do controle concentrado a questão da constitucionalidade levada à apreciação do Judiciário é o objeto central da ação, desvinculada do deslinde de qualquer conflito de interesses concretos, não tendo outro propósito imediato que o de preservar a supremacia da Constituição.

O Texto de 1988 contempla, para a defesa da Constituição Federal, diferentes modalidades de instrumentos de controle concentrado: a ação direta de inconstitucionalidade por ação e a por omissão (art. 102, I, *a* e 103, § 2º, respectivamente), a ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, *a*), a ação interventiva (art. 36, II, combinado com art. 34, VII). Mais recentemente (ante a regulamentação do artigo 102, § 1º pela Lei nº 9.882, de 3.13.1999) inclui-se neste rol a chamada argüição de descumprimento de preceito fundamental.

A partir das Leis nºs 9.868/99 e 9.882/99 é possível identificar, na hipótese do controle concentrado – diferentemente do que ocorre no controle difuso – um "processo constitucional autônomo", no sentido de "ser desatrelado da resolução de uma lide convencional, caracterizando-se o que, a partir da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, os processualistas denominam processo objetivo, em que, a rigor, não há partes contrapostas, cujas posições necessitem de garantia de equivalência, e a defesa da supremacia constitucional em abstrato é o objetivo primordial a se atingir",[31] ainda que, indiretamente, se proceda também genericamente à defesa dos direitos fundamentais, que constituem o núcleo essencial da Constituição.[32] Isto significa dizer que nem todos os princípios constitucionais do processo são de aplicação no controle concentrado, ou, pelo menos, não se lhe aplicam em plenitude; de outro lado, há princípios que somente se

[29] MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, II, 1983, p. 321; Cf. tb. SEGADO, Francisco Fernández, *La jurisdicción constitucional en España*, 1984, p. 29 ss.

[30] Até a Constituição de 1988, a legitimação para a ação direta de inconstitucionalidade era exclusiva do Procurador-Geral da República. Somente com a promulgação do texto de 5.10.1988 foi ampliada tal legitimação, ainda que mantida restrita aos entes indicados no rol do art. 103, não se admitindo, portanto, a legitimação universal para esta modalidade de controle de constitucionalidade.

[31] ALMEIDA e FERRAZ, Os princípios constitucionais do processo, citado.

[32] FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade no Brasil e a proteção dos direitos fundamentais in *Revista Mestrado em Direito/UNIFIEO*. Osasco: EDIFIEO, ano 4, nº 4, 2004, p. 21-26.

aplicam ao processo constitucional do controle concentrado, como, por exemplo, a força vinculante das decisões.[33]

Tais considerações se transportam, ainda que não inteiramente, para o exercício do controle concentrado estadual.

Para registro, veja-se a ementa proferida em ação direta de inconstitucionalidade perante a Justiça Estadual de São Paulo que, na linha da posição adotada pelo STF, entende que o processo da ADIN é processo objetivo. Na ADIN 38.384-0/4 – São Paulo, Tribunal de Justiça do Estado, movida pelo Procurador-Geral da Justiça contra Lei Complementar do Município de Ribeirão Preto, consta a seguinte ementa:

> ACÓRDÃO
>
> INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Alegada inépcia da inicial, sob o fundamento de que o autor da ação não apontou a pessoa do réu nem pediu sua citação. Preliminar afastada. O processo da Ação Direta é o denominado processo objetivo, caracterizado pela sua destinação política, de defesa da Constituição, e pela ausência de partes em seu sentido comum. Por isso, não se há mesmo falar, nesse processo, em réu ou citação.

Para os Estados, o controle de concentrado é regulado também minimamente na Constituição Federal (art. 125), cumprindo ao constituinte estadual disciplinar e complementar a regulamentação da matéria. Usualmente, a disciplina do controle concentrado aparece na própria Constituição Estadual, em Capítulo ou Seção especial, como é o caso da Constituição de São Paulo, cuja Seção XI do Capítulo IV (Do Poder Judiciário) intitula-se: "Da Declaração de Inconstitucionalidade e da Ação Direta de Inconstitucionalidade". Tal disciplina é complementada nos Regimentos dos Tribunais de Justiça dos Estados como ocorre, por exemplo, no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,[34] Capítulo II (Inconstitucionalidade de Lei ou Ato do Poder Público) e Capítulo IV (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ambos inseridos no Título V (Processos Incidentes).

Pode-se dizer que, diante da regulamentação constitucional e regimental, ao menos no Estado de São Paulo, ainda não há, em princípio, um processo constitucional autônomo nos Estados, embora já se tenha, em referidas sedes documentais, razoável disciplina desse processo.

A falta dessa regulamentação conduz, pelo que se percebe, o transporte das normas e procedimentos do controle concentrado, estabelecidos no plano federal, para o plano estadual.

---

[33] Sobre o assunto ver, de ALMEIDA e FERRAZ, Os princípios fundamentais do processo constitucional, citado. Ver, a propósito, notas 27 e 25.

[34] REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO: supervisão editorial de Jair Lot Vieira. Bauru: EDIPRO, 3. ed. 2001, ampliada e atualizada até Assento Regimental nº 339/2000 (Série Legislação).

Assim, de um modo geral, seguindo as regras de observância obrigatória, as de simetria ou de mera cópia da Constituição Federal, ou mesmo usando o poder discricionário para disciplinar a matéria, há um verdadeiro paralelismo de formas entre o sistema de proteção da Constituição Federal e o de proteção da Constituição Estadual.

Também é de se anotar que a construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca dos métodos, dos efeitos da decisão, das regras de interpretação utilizadas no controle concentrado, dos limites de sua extensão e assim por diante é adotada pelos Tribunais de Justiça dos Estados. Citem-se, como exemplos, dentre outros, a chamada "pertinência temática", também adotada nos Estados.[35] De outro lado, ainda que inexista norma específica a propósito, os Tribunais de Justiça têm dado efeito *erga omnes* e vinculante às decisões proferidas em ADIs,[36] seguindo, no primeiro caso, a construção jurisprudencial do STF e a disciplina posterior veiculada pelas Leis nºs 9.868/99 e 9.882/99; quanto ao efeito vinculante, adota-se também a inovação introduzida por referidas leis e posteriormente confirmada pela EC nº 45/2001, que atribuiu, de modo expresso, o efeito vinculante para a ação direta de inconstitucionalidade, já existente constitucionalmente para a ação declaratória de constitucionalidade. A utilização da "interpretação conforme a Constituição" e a pronúncia de inconstitucionalidade sem redução do texto também são técnicas de interpretação adotadas pela Justiça Estadual.[37]

Além dessas observações cabe lembrar que, no âmbito do Estado-membro, os instrumentos de controle concentrado para o exercício da proteção da Constituição Estadual são ou podem ser os mesmos admitidos no plano federal, como se verá a seguir.

2.3.2 A ação direta de inconstitucionalidade – ADI

Na fiscalização concentrada por via de ação direta de inconstitucionalidade por ação e por omissão, o controle da constitucionalidade, no plano federal, somente atinge leis e atos normativos de efeitos gerais[38] e é veiculado por intermédio de ação dita direta e originária, interposta perante o Supremo Tribunal Federal, por legitimados restritos (art. 103),[39] e nos casos em que ocorre afron-

[35] Ver ADI 70003915646, TJRGS, decisão de 1º.7.2002; ADI7000684167, TJRGS, decisão de 1º.3.2004; ADI 70008915144, TJRGS, decisão de 15.3.2004, dentre outras.

[36] Para exemplo ver ADIN 7008294952, TJRS, 15.4.2005.

[37] Ver TJRGS ADI 70002367423, 3.9.2001; idem ADI 70002773125, 20.5.2002, dentre outras.

[38] Neste sentido é a jurisprudência do STF, quando interpreta o alcance dos termos *lei* e *ato normativo* contidos no art. 102, I, *a*, dispositivo que cuida da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

[39] São legitimados para a ação: o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembléia Legislativa e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador do Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

ta à Constituição Federal.[40] Os efeitos da decisão proferida nessa modalidade de controle, em decorrência de expressa normatização constitucional, de orientação jurisprudencial e de lei infraconstitucional, são, em regra, *erga omnes*, vinculantes e, quanto ao momento de sua operacionalidade, podem valer *ex tunc* ou *ex nunc*.[41]

Visa o controle concentrado, no caso da ação direta de inconstitucionalidade, a fulminar, em abstrato, a violação da Constituição, seja por ação, seja por omissão; em outras palavras cuida-se de instrumento precípuo de defesa e garantia da Constituição Federal, da supremacia constitucional e da prevalência de suas normas perante todo o ordenamento jurídico infraconstitucional.

Transportando-se este instrumento de controle para o plano estadual, convém lembrar, por primeiro, que parcela da doutrina entende que o sistema de defesa da Constituição Estadual somente poderia ser criado pelo constituinte estadual se autorizado pela Constituição Federal.[42] Outra parcela entende – e esta, sem dúvida, é a posição mais consentânea com o princípio da autonomia estadual – que onde existe uma Constituição Estadual como Lei Superior do Estado-membro, aí existe a imperiosa necessidade e a conseqüente possibilidade de o constituinte estadual criar um sistema próprio de controle da Constituição para proteger suas disposições.

Enfim, a Constituição de 1988, após polêmica travada na vigência das Constituições anteriores (67/69), se propôs a apaziguar a questão ao estabelecer, no art. 125, § 2º:

> Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

É de se ressaltar, todavia, que apenas em parte foi superada a polêmica referida. Isto porquanto a Constituição Federal, em norma de reduzida amplitude, tão somente previu dois pontos relativos à questão: (1) a possibilidade de instituição, nos Estados, da "representação de inconstitucionalidade" ou a chamada "ação direta genérica perante a Constituição Estadual" e (2) a vedação da atribuição da legitimação para propor esta ação a apenas um órgão. O constituinte federal não transportou para o plano estadual todo o sistema de controle de constitucio-

---

[40] Sendo o Brasil Estado federal e admitindo-se, em nosso sistema, controle de constitucionalidade de Constituição Estadual, a referência se faz necessária, vez que se está a referir ao controle de constitucionalidade que tem como parâmetro a Constituição Federal.

[41] Os efeitos *erga omnes* decorrem de orientação do STF e foram confirmados pelas Leis nºs 9.868, de 10.11.1999 (art. 28, parágrafo único) e 9.882, de 3.12.1999 (art. 10, §3º); o efeito vinculante foi, via Emenda Constitucional, inicialmente atribuído apenas à ação declaratória de constitucionalidade (CF, art. 102, § 2º) e estendido para as modalidades de ação direta de inconstitucionalidade e argüição de descumprimento de preceito fundamental pelas leis citadas e posteriormente, para as duas primeiras, pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

[42] LEONCY, Leo Ferreira. *Normas de observância obrigatória*, 2002, ob. cit., p. 49.

nalidade concentrado abrigado na Constituição Federal. Assim, não há, expressamente, no texto constitucional federal, norma estendendo a possibilidade de o Estado-membro criar outras modalidades de controle, ainda que as mesmas existam no plano federal. Essa reduzida normatividade da projeção do controle de constitucionalidade para o plano estadual também permitiu o surgimento de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, algumas em parte dirimidas já pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Com fundamento no dispositivo acima transcrito, as constituições estaduais, de modo geral, instituíram a ação direta de inconstitucionalidade por ação.[43]

A ação direta de inconstitucionalidade é o instrumento mais relevante, o de espectro mais amplo e o mais utilizado no exercício do controle de constitucionalidade no âmbito estadual. Com características muito próximas do modelo federal, apresenta, não obstante, peculiaridades próprias, resultantes em especial da adequação do instrumento ao âmbito de validade territorial da Constituição Estadual.

O controle concentrado, por via da ação direta, impropriamente rotulada de representação na Constituição Federal, é exercido exclusivamente pelo Tribunal de Justiça do Estado, órgão da cúpula do Judiciário Estadual, mediante processo objetivo, nos moldes adotados pelo sistema federal.

A legitimação para o exercício dessa modalidade de controle é matéria a ser resolvida pelo constituinte estadual, com a observância da única regra a respeito estabelecida pelo § 2º do artigo 125 da Constituição Federal, acima transcrito: "proibição da legitimação exclusiva a um único órgão".

Em razão de o Texto Federal conter disciplina minimalista, várias questões foram postas no tocante à aplicação e concretização do exercício desse instrumento de controle no âmbito estadual. Assim, uma primeira questão colocada a esse respeito foi: deve o constituinte estadual seguir o modelo federal de legitimação para o exercício dessa modalidade de instrumento ou pode inovar na matéria?

Ante a Constituição anterior, o único legitimado para propor representação de inconstitucionalidade, no plano federal, era o Procurador-Geral da República. Moreira Alves, na vigência dessa normação constitucional, na Representação de Inconstitucionalidade nº 1.405, entendeu que, a ser criado modelo estadual, deveria ser observada a regra de legitimação exclusiva.

Todavia, a esse respeito o texto de 1988 tão somente vedou a atribuição de legitimação de um único "órgão", como se viu.

Interpretando a norma, a doutrina majoritária posicionou-se no sentido de que não se impõe, no caso, a regra de simetria[44] e esta é, evidentemente, em homenagem ao princípio autonômico, a posição que deve prevalecer. Há posições em sentido contrário, dentre as quais se encontra a defendida por Pinto Ferreira.[45]

---

[43] Para exemplo, cf. Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, art. 90; Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, art. 95, XII, *d*.

[44] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 538.

[45] PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à Constituição de 1988*, 1989, p. 544.

A questão foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na ADIMC 558, que teve como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence. Nesta ação impugnava-se o artigo 159 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo rol de legitimados é bastante amplo.

Entendeu o STF, em sede cautelar, não haver afronta, no caso, ao art. 125, § 2º, da Constituição Federal. O Relator considerou que não se devia exigir do constituinte estadual "a imitação servil da Constituição Federal", alterando, portanto, diante da nova Constituição de 1988, entendimento antes consagrado no STF e referido acima. Daí se afastou a regra de simetria na fixação dos legitimados constitucionais estaduais para o exercício do controle concentrado por via da ação direta genérica, o que, sem dúvida, é um avanço no que respeita à consagração da autonomia do constituinte estadual.

Entretanto, impõe-se observar que a maioria das Constituições Estaduais[46] tende a seguir, adaptando, embora, a regra de legitimação adotada pela Constituição Federal.

Questão recorrente, no caso, é verificar se, já que não se impõe a regra de simetria, poderia a Constituição Estadual legitimar qualquer cidadão (*quisque de populo)* para propor a ação direta de inconstitucionalidade frente à Constituição Estadual.

A doutrina mostra-se reservada a esse respeito[47] ao argumento de que tal legitimação impediria o exercício eficiente do controle de constitucionalidade.

No plano federal, predomina o entendimento da impossibilidade de legitimar-se o cidadão, não especificamente indicado no rol dos legitimados constitucionais.

No plano estadual parece também se afastar tal possibilidade já que o texto do artigo 125 da Constituição Federal refere-se, expressamente, a órgão, e não a cidadão. Neste sentido Gilmar Ferreira Mendes.[48]

Estão sujeitos ao controle concentrado interno, frente à Constituição Estadual, as leis e atos normativos estaduais e as leis e atos normativos municipais.

---

[46] A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 90, atribui competência para propor a ADI ao Governador do Estado, à Mesa da Assembléia Legislativa, ao Prefeito, à Mesa da Câmara, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Conselho da Seção Estadual da OAB, a entidades sindicais ou de classe de atuação estadual ou municipal que demonstrem seu interesse jurídico no caso, a partidos políticos representados na Assembléia Legislativa ou, em se tratando de ato municipal, na Câmara de Vereadores. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul amplia o elenco dos legitimados (art. 95, XIV, §§ 1º e 2º, incluindo dentre estes, a exemplo, o Titular da Defensoria Pública, as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas, as associações de bairros e entidades de defesa dos interesses comunitários, legalmente constituídas há mais de um ano (estas últimas para a ação proposta contra lei ou ato municipal).

[47] LEONCY, Léo Ferreira, *Normas de observância obrigatória*, ob. cit., p. 56; também CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional*, ob. cit., p. 194.

[48] MENDES, Gilmar Ferreira, *Jurisdição constitucional*, ob. cit., p. 278.

Assim, estão sujeitos ao controle constitucional perante a Constituição Estadual: as emendas à Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município, leis complementares e leis ordinárias estaduais e municipais, decretos estaduais e municipais, resolução de órgão legislativo ou de órgão judiciário, além de outros atos normativos estaduais e municipais, de qualquer autoridade da administração pública, direta ou indireta, questionados em face da Constituição Estadual e que dela retirem, diretamente, seu fundamento de validade.

De observar, por óbvio, que também as medidas provisórias ou leis delegadas, editadas em âmbito estadual, pelo Governador do Estado, ou em âmbito municipal, pelo Prefeito do Município, são passíveis de controle de constitucionalidade por interposição de ação direta, se vulnerarem a Constituição Estadual. A edição de medida provisória pelo Governador do Estado (e por Prefeito Municipal) foi objeto de exame pelo Supremo Tribunal Federal. Na ADIMC 812, o Ministro Relator Moreira Alves indeferiu liminar para suspender eficácia de MP editada pelo Governador do Tocantins. Em sede de outras ADIs a matéria relativa à possibilidade de edição de medida provisória no âmbito estadual também foi objeto de discussão. Prevalece, a respeito, o entendimento de que os Estados podem prever, em suas constituições, essa espécie normativa, sendo de se observar que há Estados que a adotam.[49] De outra sorte, vários Estados e Municípios adotam a lei delegada em seus respectivos processos legislativos.

Registre-se, também, que é entendimento do Supremo Tribunal Federal que, mesmo no âmbito dos Estados, somente podem ser objetos de controle em ADI os atos normativos. Afastam-se, portanto, dessa modalidade de controle, os atos de efeitos concretos, tal como ocorre no plano federal. Não obstante, na ADI estadual 144-264-9, interposta pelo Governo do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça do Estado decidiu ser possível declarar inconstitucionalidade de cláusula de contrato firmado entre a União e o Estado. O STF, todavia (PET 1654, Rel. Celso de Mello), reiterou seu posicionamento no sentido de que atos concretos ou atos de efeitos concretos não são passíveis de controle em tese e que tal orientação se impõe aos Estados.[50] Trata-se de interpretação que se impõe aos Estados, segundo entende o STF.

Já no tocante ao controle concentrado da lei em sentido formal, não admitido pelo STF, existem divergências doutrinárias e jurisprudenciais nos Estados.[51] Como não há, ainda, salvo engano, decisão do Supremo Tribunal Federal a esse respeito, parece que, ao menos por ora, os Tribunais de Justiça dos Estados podem exercer o controle concentrado de leis estaduais ou municipais formais.

Questão também relevante no exercício da ADI diz respeito ao controle de constitucionalidade perante normas constitucionais estaduais remissivas da Cons-

---

[49] Para exemplo, a Constituição do Estado do Piauí, art. 73, IV.

[50] Cf. LEONCY, Léo Ferreira, *Normas de observância obrigatória...*, ob. cit., p. 64.

[51] MENDES, Gilmar Ferreira, *Jurisdição constitucional*, ob. cit., p. 158, e Clemerson Cléve, *A fiscalização concentrada...*, ob. cit., p. 191.

tituição Federal, como ocorre, a exemplo, na Constituição do Piauí, art. 5º, *caput*, que dispõe: "O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País."

Examinando a questão em face de problema suscitado perante a Constituição Estadual baiana,[52] a segunda Turma do STF, no julgamento do RE 213.120, Rel. Maurício Correa, entendeu que não cabe controle direto da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça do Estado, no caso de remissão genérica à Constituição Federal. Todavia, em julgamento posterior, como tese subjacente (RECL. nº 733, Rel. Ministro Ilmar Galvão), o STF manifestou-se no sentido de que se as proposições remissivas, apesar de dependentes e incompletas, mantêm condição de proposições jurídicas; nessa hipótese, então, a Constituição Estadual pode ser parâmetro para ADI perante o Tribunal de Justiça do Estado (como é o caso do Piauí), mudando assim a posição anterior. A norma estadual assume, nesta hipótese, a natureza de norma de recepção.

Em rápida pesquisa na jurisprudência dos Tribunais de Justiça de Estados verifica-se que o maior número de ADIs propostas perante o TJE versa sobre leis municipais. Os fundamentos para a interposição dessas ADIs são, em especial: a observância do princípio da independência e separação de poderes,[53] a invasão de competências do Poder Executivo pelo Legislativo, a reserva de iniciativa do Executivo,[54] o regime em geral e as vantagens e direitos dos servidores públicos municipais,[55] a reprodução, na Constituição Estadual, de normas constitucionais federais,[56] a gratuidade de serviços urbanos municipais,[57] a invasão de competências estaduais ou federal pelos Municípios.

O questionamento de leis estaduais pela via da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça vincula-se principalmente à invasão de competência entre poderes, à reserva de iniciativa do Poder Executivo e ao regime em geral e às vantagens e direitos dos servidores públicos estaduais.

Projetam-se para o plano estadual os efeitos da decisão no controle concentrado federal, como acima registrado. A eficácia *erga omnes* das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado, defendida pela doutrina,[58] foi, inclusive, reconhecida em julgamento proferido pelo STF no RE 187.142. Assim o STF entende que, com base no art. 125, o efeito produzido pela decisão no controle concen-

---

[52] LEONCY, Léo Ferreira, ob. cit., p. 77.

[53] ADI contra art. de Lei Orgânica de Município, TJRS, 10.4.2006.

[54] ADI das Leis Municipais nºs 14.288-0, SP, 22.2.1995, 22.032-0, 15.2.1995; Lei Orgânica Municipal que estende normas constitucionais estaduais a servidores municipais.

[55] ADI das Leis Municipais nº 23.087-0, 22.3.1995 (Lei municipal que obsta ingresso de aposentado no serviço público).

[56] ADIs contra Lei nº 19.776-0 – SP, 24.8.1994.

[57] ADI 700012483682, TJERS, 10.4.2006.

[58] MENDES, Gilmar Ferreira, *Jurisdição constitucional*, apud LEONCY, ob. cit., p. 94.

trado estadual é igual ao da ação direta no âmbito federal. Não obstante, algumas constituições mantêm disposição determinando a remessa dessas decisões à Assembléia Legislativa ou à Câmara de Vereadores, conforme o caso. Neste sentido dispõe a Constituição do Estado de São Paulo (art. 90, § 3º). Inconstitucional a norma estadual que contém tal disposição segundo entendimento doutrinário.[59]

Quanto ao efeito vinculante, como acima mencionado, os Tribunais de Justiça o adotam na ADI.

2.3.3 A ação direta de inconstitucionalidade por omissão

A Constituição de 5.10.1988, inspirando-se na Constituição de Portugal de 1976 (e reformas posteriores), procurou cuidar da problemática da inércia ou omissão inconstitucional por via da criação de dois instrumentos de controle de constitucionalidade: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. A primeira integra o modelo concentrado de controle e o segundo o modelo difuso.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi instituída de *modo indireto* no artigo 103, § 2º:

> Art. 103. § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão 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 disposição retro tem alcance mais amplo que a correspondente na Constituição de Portugal, que somente admite a omissão legislativa.

Assim, na Constituição de 1988, e consoante interpretação do texto constitucional e jurisprudência fixada pelo STF, cabe a ADI por omissão tanto perante a ausência de leis como a de atos normativos. O Supremo Tribunal Federal afastou a possibilidade de a ação por omissão "ser proposta para que seja praticado um ato concreto apenas admitindo-a para que se supra a omissão de medida de caráter normativo, necessária para o cumprimento do preceito constitucional".[60]

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa a corrigir a omissão legislativa ou de ato normativo. Todavia não é qualquer omissão, de qualquer espécie, que enseja a ação. Trata-se de omissão relativa à implementação de normas constitucionais de eficácia limitada, de caráter impositivo. No caso das normas programáticas nem sempre a omissão pode ser sanada pela ADI. Isto porque tais normas exigem além de medidas legislativas, medidas administrativas de caráter concreto, não cabendo ao Judiciário impô-las, como ocorre, por exemplo, com a

---

[59] LEONCY, Léo Ferreira, *Normas de observância...*, citada, p. 90.

[60] *RT* 645, apud CLÈVE, Clemerson Merlin, ob. cit.

construção de hospitais ou escolas, ou a ausência de políticas públicas tendentes a concretizar tais atos.[61]

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão[62] reveste-se, em essência, dos mesmos caracteres que presidem a ação direta genérica de inconstitucionalidade por ação, ressalvados, de modo particular, os efeitos que esta modalidade de controle concentrado produz: trata-se de controle abstrato, objetivo; visa corrigir, como finalidade precípua, a omissão dos poderes públicos relativamente à regulamentação e concretização das normas constitucionais. Fórmula pura, portanto, para a defesa da efetividade e da supremacia da Constituição Federal.[63]

Destina-se, consoante determina a Constituição, a possibilitar a declaração de omissão de medida para tornar efetiva "norma constitucional", o que significa dizer qualquer norma cuja efetividade esteja sendo obstaculizada pela falta de elaboração, pelos poderes competentes, da medida requisitada pela Constituição. A idéia de que a inconstitucionalidade pode também advir do não-cumprimento, por parte do legislador ou mesmo do Chefe do Poder Executivo, de determinada e específica imposição constitucional para realizar uma conduta positiva, resulta, em grande parte, "da proliferação, no constitucionalismo contemporâneo, das chamadas normas programáticas",[64] significativamente presentes em nossa Lei Maior.

Assim, conforme acentua Canotilho, incorre em inconstitucionalidade por omissão o órgão ou poder que "não faz algo que positivamente lhe era imposto pela constituição. Não se trata apenas de um simples negativo 'não fazer': trata-se, sim, de não fazer aquilo a que, de forma concreta e explícita, estava constitucionalmente obrigado a fazer".[65, 66]

---

[61] Veja-se, a propósito, a decisão do TJRGS em Embargos de Declaração de nº 70009321191, de 25.8.2004, que, não obstante reconhecer a obrigatoriedade de adoção de políticas públicas ante a omissão do Prefeito Municipal ou do Governador do Estado, entendeu estarem as mesmas sujeitas à previsão orçamentária "que é o instrumento de concretude" das políticas públicas, não cabendo ao Poder Judiciário, pois, exigir das autoridades omissas a elaboração de políticas públicas.

[62] Sobre a inconstitucionalidade por omissão ver, dentre outros, RODRIGUES, José Júlio Fernandez. *La inconstitucionalidad por omisión*: teoría general. derecho comparado. El caso español. Madrid: Civitas, 1998; tb. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 1099 ss.

[63] Para corrigir omissão inconstitucional lesiva a direitos, seja a incompletude legislativa, seja a ausência de ato regulamentar normativo, o sistema constitucional brasileiro introduziu o instituto do mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI); trata-se de instrumento colocado à disposição do titular de direito não exercido por falta de norma regulamentadora que o inviabilize. A gama de direitos assegurada para interposição desse remédio constitucional, que se situa mais corretamente no âmbito do controle difuso, é ampla e genérica: direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

[64] Cf. LEAL, Roger Stiefelman, ob. cit., 2006, p. 76.

[65] CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2. ed., 2001, p. 331.

[66] Veja-se, exemplificativamente, a ADIn 1836-5, proposta pelo Procurador-Geral da República contra o Governador do Estado de São Paulo, por omissão relativa à implementação do art. 241 da CF (*DJ* 4.12.1998), que determinava tratamento isonômico aos delegados de polícia quanto aos direitos previstos no art. 39, § 1º da CF.

Diz Canotilho, a propósito, que "o problema da omissão legislativa, na perspectiva da presente investigação, insere-se ao problema mais vasto do cumprimento das imposições constitucionais e da actualização da constituição dirigente".[67]

Não obstante, parece conveniente acentuar que a maioria das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, mais do que em defesa da efetividade e da supremacia constitucional frente a omissões que obstaculizam a concretização de normas constitucionais em geral, tem sido proposta para a defesa de direitos consagrados em norma constitucional não concretizada por ausência de lei ou medida do Poder Executivo.[68]

Isto porque a Constituição designa para esta modalidade de ação a mesma legitimação da ação direta de inconstitucionalidade, abrindo assim a possibilidade para a proteção dos direitos de minorias, de coletividades e de associados por intermédio dos legitimados especiais. Claro está que a propositura da ação, para essa finalidade, fica na dependência da vontade de tais legitimados e não de provocação dos titulares de direitos não exercidos por falta de norma regulamentadora da norma constitucional.

Os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, limitados pelo próprio texto constitucional (art. 103, § 2º, CF), não obstante, não têm a eficácia da ADI, vez que, consoante a Constituição, ao Supremo Tribunal Federal cabe constatar a omissão de norma reguladora de norma constitucional e determinar ao poder omisso que a elabore.

As observações formuladas acima, com relação à ação direta de inconstitucionalidade por omissão interposta perante a Constituição Federal, guardadas as devidas proporções, se transportam para o âmbito dessa modalidade de controle em face da Constituição Estadual.

Não obstante, a projeção desse modelo de controle de constitucionalidade a ser instituído pelo constituinte estadual pode suscitar algumas questões.

A primeira observação diz respeito à possibilidade da criação, pelo Estado, desse tipo de controle, já que não está ele previsto, de modo expresso, no texto

---

[67] CANOTILHO, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, 2001, p. 336-337. A violação de direitos fundamentais por omissão legislativa ou normativa encontra proteção, em nosso sistema, por intermédio do mandado de injunção, previsto no artigo 5º, LXXI, que se insere como veículo de controle de constitucionalidade difuso, com as características deste tipo de controle acrescidas da "quase" "inoperacionalidade que o mandado de injunção enfrenta, particularmente perante a jurisprudência". Cabe observar que, por vezes, em controle difuso, a jurisprudência estadual tem sanado, por decisão, a omissão dos poderes públicos. Veja-se, do TJERS, apelação cível 700100004752, 16.12.2004, em que o TJE negou provimento ao apelo, mantendo pois decisão singular que responsabilizava Estado e Município a fornecer exames médicos (ecocardiograma e tomografia de tórax) a paciente, gratuitamente. No mesmo sentido, a Apelação Cível nº 70011317658, de 7.7.2005.

[68] Cf., dentre outras tantas, a ADIn nº 2061-7 (Relator Min. Ilmar Galvão, in *DJU* de 29.6.2001), em que o STF declarou a inconstitucionalidade por omissão do Presidente da República por não ter remetido ao Congresso Nacional projeto de lei, de sua competência privativa, dispondo sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, a ser atualizada anualmente nos termos do inciso X do art. 97 da CF.

constitucional federal. A resposta é afirmativa e, parece, pacífica, na doutrina[69] e na jurisprudência. Na verdade, várias constituições estaduais instituem, em seu texto, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.[70] O Supremo Tribunal Federal, no exame do Recurso Extraordinário 148.283 (Rel. Ilmar Galvão) em que se questionava a matéria ante a Constituição do Maranhão, admitiu tal modalidade de controle nos Estados, com fundamento no artigo 125, § 2º.

Copia-se, assim, na projeção dessa modalidade de controle concentrado para o âmbito estadual, o modelo federal instituído para o plano federal. Fala-se, pois, em ação de inconstitucionalidade por omissão movida perante o Tribunal de Justiça do Estado, atribuindo-se à ação os mesmos efeitos, admitindo-se os mesmos legitimados e a mesma modalidade de controle concentrado operada pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão, adotados no plano federal, com as adaptações necessárias a sua atuação no plano estadual. Em regra, as constituições estaduais prevêem esta modalidade de controle, expressamente, definindo-lhes, à semelhança do modelo federal, os efeitos.

A jurisprudência nos Estados revela uso do instrumento para sanar omissão de Lei Orgânica Municipal e de leis municipais em face da Constituição Estadual, ou omissão de leis estaduais em face da Constituição Estadual.

2.3.4 A ação declaratória de constitucionalidade

A ação declaratória de constitucionalidade não tem perfil dirigido à proteção genérica e absoluta da supremacia constitucional federal contra violação perpetrada contra suas normas.

Introduzida no controle concentrado federal pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, visa, na verdade, como o nome indica, à proteção de lei e do ato normativo federal. Trata-se de instrumento, como refere Gilmar Ferreira Mendes, destinado a *elidir a insegurança jurídica ou estado de incerteza sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal.*[71]

É a ação declaratória de constitucionalidade instrumento de controle concentrado, objetivo, de exclusiva competência originária do Supremo Tribunal Federal, e fulmina a lei ou ato normativo em tese. Tinha, no nascedouro, legitimação mais

[69] Cf. CLÈVE, Clemerson Merlin, ob. cit., p. 394, por todos.

[70] São Paulo (art. 90, *caput* e § 4º), Rio de Janeiro (159, § 2º), Santa Catarina (85, § 3º) Piauí (124, § 3º), dentre outras.

[71] MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle concentrado de constitucionalidade*: comentários à Lei nº 9.868, de 10.11.1999. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 250. A instituição de ação para declarar constitucional uma lei, que por princípio geral goza da presunção de constitucionalidade, gerou embates jurídicos sobre variados aspectos, pacificados em sua maioria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Dentre os argumentos polêmicos em torno dessa modalidade de ação se inseria, exatamente, a possível lesão de garantias constitucionais, no caso, com especial referência a lesão aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

restrita do que a ação direta de inconstitucionalidade.[72] Somente alcança leis e atos federais,[73] e os efeitos da decisão proferida nesta sede, em decorrência de configuração normativa constitucional e legal em vigor, são *erga omnes* e vinculantes relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.[74]

A projeção desse instrumento de controle concentrado para o plano estadual é defendida pela doutrina[75] como decorrência implícita do artigo 125, § 2º, da Constituição Federal.

Não há noticias, todavia, da adoção dessa modalidade de controle concentrado nos Estados-membros brasileiros.[76]

2.3.5 A argüição de descumprimento de preceito fundamental

A argüição de descumprimento de preceito fundamental, prevista na Constituição de 1988, somente após sua regulamentação legal passa a figurar como instrumento de controle de constitucionalidade.[77]

A argüição de descumprimento de preceito fundamental é disciplinada na Constituição de 5 de outubro de 1988 no atual § 1º do artigo 102 (renomeado para § 1º), que convém transcrever:

> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
>
> [...]
>
> § 1º A argüição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Atribuído à competência originária do Supremo Tribunal Federal, a ser conformado normativamente por lei, permaneceu inerte por mais de dez anos.

---

[72] A Emenda Constitucional nº 45/2004 ampliou a legitimação da ação declaratória de constitucionalidade, igualando-a à da ação direta de inconstitucionalidade.

[73] Ver art. 102, I, *a*.

[74] Ver § 2º do art. 102 da CF e art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999. Na verdade, a atribuição de efeito vinculante a decisões proferidas em sede de jurisdição constitucional foi, no plano constitucional, introduzida pela EC nº 3/93, que alcançava apenas as decisões proferidas em ação declaratória de constitucionalidade instituída por esta emenda constitucional. Ver, também, EC nº 45/2004.

[75] MENDES, CLEVE E FERRARI, obs. Cit., dentre outros.

[76] Parece-nos, aliás, desnecessária a introdução desse instrumento de controle de leis no âmbito estadual, como de resto o é no âmbito federal, pois a "lei" já tem por si a presunção de constitucionalidade.

[77] A propósito deste instrumento, conferir FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade e a proteção de direitos fundamentais, citado, texto do qual se transportam para este artigo alguns pontos e aspectos ali versados. Sobre a ADPF ver excelentes considerações In MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 751-759, que contém, inclusive, recentes decisões judiciais sobre a matéria.

Walter Claudius Rothenburg[78] busca a inspiração do instituto no sistema constitucional alemão, ao afirmar:

> *Uma idéia que se tinha da argüição de descumprimento de preceito fundamental – a justificar o instituto diante do bem engendrado sistema de controle de constitucionalidade e especialmente desenvolvido quanto à fiscalização abstrata – era de um instrumento de controle que, embora concentrado (competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal), se destinasse a resolver casos concretos [...] A imagem era confessadamente inspirada no instituto alemão da "Verfassungsbeschwerde" (que traduzimos por "reclamação constitucional", embora a tradução mais corrente seja "recurso constitucional").*

O fato é que somente em 1999, com a promulgação da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, o instituto constitucional veio a ser disciplinado.

Convém transcrever o artigo 1º da Lei nº 9.882/99, em questão:

> Art. 1º A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.
>
> Parágrafo único. Caberá também argüição de descumprimento de preceito fundamental:
>
> I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;
>
> II – (vetado).

Observe-se, *a latere*, que a legislação ordinária não resolveu toda a problemática induzida pelo texto constitucional a propósito do instituto que criara e deixara à normatização infraconstitucional. Uma das questões de maior dificuldade estava em precisar o sentido e o alcance da expressão *preceito fundamental*, que viabilizaria o uso do instrumento, e isto não foi, por óbvio, resolvido pela Lei nº 9.882/99.[79]

A matéria, polêmica, leva a doutrina a verter as mais diversas conclusões[80] sobre o tema.

---

[78] In *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*, obra coletiva, 2001, p. 200-201.

[79] Segundo VELOSO, Zeno, a definição dos preceitos fundamentais que ensejam a utilização do instrumento é tarefa do constituinte originário, ou do STF, como guarda da Constituição e não caberia, por certo, na legislação ordinária que viesse a disciplinar o instituto. In *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 2. ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, p. 295.

[80] Cf., dentre outros, TAVARES, André Ramos. Argüição de descumprimento de preceito constitucional fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na Lei, e MENDES, Gilmar Ferreira, Argüição de descumprimento de preceito fundamental: parâmetro de controle e objeto, ambos in *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001, p. 38-128 ss, respectivamente.

Numa interpretação mais ampla,[81] mas sempre presa à tentativa de identificar a conceituação do termo *fundamental* referido no texto constitucional, diz-se que configuram preceitos fundamentais, além de alguns preceitos enunciados de forma explícita no texto constitucional como, por exemplo, os direitos e garantias constitucionais (art. 5º), outros, tais como os princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, e os chamados princípios sensíveis (art. 34) conforme se depreende das lições de Gilmar Ferreira Mendes,[82] que acrescenta: os princípios fundamentais indicados nos artigos 1º a 4º, os princípios regentes da administração pública (art. 37), princípios estes considerados "reitores, regras nucleares, linhas mestras ou vigas-mestras da organização política e social brasileira"; por outro lado, há os que admitem tais "preceitos fundamentais", sem "olvidar que há preceitos fundamentais que deles decorrem, havendo necessidade, para descobri-los, de ser feita uma inferência, um desenvolvimento por parte do intérprete", já, agora, conforme entendimento de Zeno Veloso.[83]

Na verdade, a compreensão e o alcance do sentido da expressão *preceito fundamental*, não definidos em sua densidade pela própria Constituição, não podem ser restringidos por via da interpretação constitucional.

Cumpre, antes de tudo, buscar o que, presumivelmente, a "vontade de constituição", na linguagem de Hesse, pretendeu alcançar. Assim, *fundamental* há de ser entendido como a expressão normativa que tenha sede na Constituição, Lei Fundamental do país e que, só por isto, já goza do caráter de essencialidade. O parâmetro, portanto, para identificar o que é fundamental somente pode ser a própria Constituição, até porque o § 1º do dispositivo que se está a comentar se insere no capítulo relativo às atribuições do Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, e na disciplina normativa do controle de constitucionalidade, cuja função primordial é averiguar a compatibilidade de normas e atos à Constituição.

De outra sorte, o termo *preceito*, que não é propriamente termo técnico na linguagem jurídico-constitucional, deve ser entendido, por sua generalidade, como qualquer "norma" da Constituição, compreendendo tanto princípios quanto regras decorrentes ou vertidas no texto da Lei Maior.

Não parece viável ou adequado admitir a possibilidade de o intérprete selecionar, na Constituição, certos princípios e normas para atender ao disposto no § 1º do art. 102. Não se pode admitir que, na Constituição, haja (a) princípios fundamentais, no sentido que, por sua essência, são princípios (preceitos) que se sobrepõem hierarquicamente aos demais princípios e normas constitucionais, e (b) haja princípios "não fundamentais". Vale dizer que tudo quanto está na Constituição é "fundamental", embora a densidade das normas e princípios possa ser

[81] De início, o STF, pelo relator Ministro Néri da Silveira, parecia propender para uma concepção restrita de "preceito fundamental", conforme noticia TAVARES, *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2002. p. 256.

[82] *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*, 2001, p. 128.

[83] *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 2. ed., 2002, p. 295-296.

diferente e refletir no sistema constitucional de modo diferente. Normas, regras e princípios constitucionais concretizam valores postos na Constituição, com destinação, densidade, concretização e raio de incidência que podem ser distintos. Mas todos são espécies normativas fundamentais e hierarquicamente superiores para fins do exercício do controle de constitucionalidade via argüição de descumprimento de preceito constitucional.

Visto deste modo parece evidente, *prima facie*, que o instituto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, já no seu nascedouro e pela formulação constitucional originária, abarca, inegavelmente, a finalidade de proteção de todas as normas e princípios fundamentais; aliás, este instrumento parece ter sido idealizado exatamente como modo de controle voltado para suprir qualquer lacuna existente no sistema de controle do país (que, por si, já é bastante abrangente), de molde a torná-lo apto a proteger, em todas as suas faces, a supremacia das normas constitucionais federais nas hipóteses em que os instrumentos constitucionalizados de controle não as protejam ou as protejam de modo insuficiente.

Em outras palavras, a ofensa a qualquer norma, princípio ou regra constitucional (neste conjunto normativo se inserem as normas consagradoras ou, de qualquer modo, relacionadas com os direitos fundamentais) pode ensejar a propositura da argüição de descumprimento de preceito fundamental.

Sob esta perspectiva, a argüição de descumprimento de preceito fundamental parece se colocar como possível correção da limitação do objeto de um modelo de controle (controle concentrado) e da abrangência restritiva de efeitos do outro (controle difuso); de outro lado, também como correção da limitação de acessibilidade restrita do primeiro (controle concentrado) e das vantagens de legitimação universal do segundo.

É o que se pode extrair da lei ordinária que deu concretização à norma constitucional do § 1º do artigo 102, ao regular a argüição de descumprimento de preceito constitucional, e instituir seja a modalidade autônoma de argüição de descumprimento, seja a modalidade configurada sob o pressuposto de existir uma controvérsia constitucional[84] (conferir artigo acima transcrito). Parece evidente, particularmente com relação à segunda modalidade apontada, que a propositura desta ação se desenvolve a partir de um caso concreto, onde um direito das partes esteja sendo postulado e onde se vislumbra a ocorrência de lesão de preceito fundamental por ato do Poder Público. Em suma, nesta modalidade, a argüição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento contra lesões concretas a direitos constitucionais, provocadas por ato (omissivo ou comissivo) do Poder Público. Instrumento a ser utilizado em caráter subsidiário, isto é, no caso de inexistir outro instrumento eficaz para sanar a lesividade, tal como determina o § 1º do artigo 4º da Lei em questão.

[84] Cf. MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*, citado, que examina as duas espécies de ADPF criadas pela legislação ordinária.

O alcance deste instituto, quanto ao objeto, vai além dos demais instrumentos de controle, já que permite que, por via dele, se busque reparar lesão provocada por atos excluídos da incidência daqueles quais sejam: (a) leis e atos normativos municipais que contrariem preceitos da Constituição Federal; (b) "atos anteriores" à Constituição, ambos expressamente excluídos do controle concentrado por interpretação do Supremo Tribunal Federal; e (c) atos concretos ou de efeitos concretos, que podem ser alcançados pela argüição ante a literalidade do artigo 1º, *caput*, ao estabelecer que a argüição de descumprimento de preceito fundamental "terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, *resultante de ato* do Poder Público".[85]

Embora participando do quadro de instrumentos do controle concentrado e originário, com legitimação restrita, pelo seu objeto visa particularmente à proteção de direitos e não propriamente à defesa da ordem e normalidade constitucional como os demais. Alia-se, antes, ao lado dos remédios da jurisdição constitucional no Brasil, ainda que o titular do direito[86] não tenha disponibilidade para uso do instituto, podendo apenas "representar" para o Procurador-Geral da República (§ 1º, art. 2º, da Lei nº 9.882/99) ou apelar para qualquer dos legitimados para propositura da argüição.

De outro lado, a argüição de descumprimento de preceito fundamental, embora instrumento de controle concentrado, discrepa dos demais instrumentos dessa modalidade, exatamente por nele se vislumbrar a tentativa de permitir que se conduza uma questão concreta diretamente ao Supremo Tribunal Federal para decisão de validade do ato jurídico que fundamenta a questão, como ocorre no modelo concentrado, sendo que o STF, não obstante, examinará a questão em abstrato e decidirá, não apenas para o caso concreto, mas para todos os que se incluem na mesma situação perante as normas constitucionais.

Desta forma, é a argüição de descumprimento de preceito fundamental um instrumento subsidiário, "híbrido" (autônomo e proposto a partir de caso concreto) do modelo concentrado, de competência originária e exclusiva do Supremo Tribunal Federal, tem efeitos próprios desta modalidade de controle segundo expressa dicção legal, e somente pode ser provocado judicialmente pelos legitimados incluídos no rol previsto no artigo 103, vez que a legitimação universal, prevista na lei, foi objeto de veto pelo Presidente da República; pode ser suscitado a partir de um caso concreto no qual a lesão de direitos provoque uma controvérsia constitucional, que, não obstante, será objeto de exame "em tese" pelo Supremo Tribunal Federal, cuja decisão terá efeitos *erga omnes* e *vinculantes* para todos, relativamente aos demais órgãos do Poder Público (§ 3º do art. 8º, Lei nº 9.882/99). Destarte,

[85] Ver ADPF – QO 1, Relator Ministro Néri da Silveira, em 3.2.2000, *Informativo STF* nº 176, de 1º a 4.2.2000. Ver MORAES, obra citada, em especial p. 757-759.

[86] A proposição que permitia a este ingressar com a argüição foi objeto de veto presidencial. Cabe observar que não se entrou no mérito das discussões em torno da constitucionalidade de pontos da Lei nº 9.882/99.

por via deste instrumento, o titular de um direito, postulado perante o juiz da causa, logra ver seu questionamento subir de imediato ao exame do Supremo Tribunal Federal, encurtando-se o caminho processual usual a ser perseguido.

O largo espectro de utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental para proteger direitos fica evidenciado em decisão relatada pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 45 MC/DF, cuja ementa estabelece:

> Argüição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da argüição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (Direitos Constitucionais de Segunda Geração).

Apreciado o instrumento perante a Constituição Federal, é de se indagar se poderia a Constituição Estadual prever idêntico mecanismo de controle? Poderia o legislador ordinário estadual regulamentar sua utilização?

Se admitirmos que o constituinte estadual disponha de autonomia para instituir seu sistema de defesa da Constituição Estadual, utilizando ou não a regra de simetria do parâmetro constitucional federal, a resposta à questão poderia ser afirmativa.

Observe-se, para argumentar, que a Constituição do Estado de Alagoas previu, na sua redação originária, tal modalidade de instrumento de controle ao estabelecer: "Art. 134. Podem propor ação de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, assim de ato que descumpra preceito fundamental dela decorrente."[87]

Parece oportuno transcrever pertinente comentário da lavra de Walter Claudius Rothenburg:[88]

> O constituinte originário não previu argüição de descumprimento de preceito fundamental de Constituição estadual. Dessa lacuna não se extrai uma negativa implícita (silêncio eloqüente), contudo. Nada impediria o

[87] Cf. IVO, Gabriel, ob. cit, p. 197.

[88] "Argüição de descumprimento de preceito fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (organizadores). *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: análises à luz da Lei nº 9.882/99, São Paulo: Atlas, 2001. p. 214.

constituinte decorrente de estabelecer mecanismo similar, tal como poderia fazê-lo em relação à ação declaratória de constitucionalidade. Todavia, se a vinculação à Constituição da República já não deixava muito espaço a tal previsão – pois os preceitos fundamentais haverão de ser aceitos como fundamentais para toda a federação, e a decisão do Supremo Tribunal será impositiva para todas as unidades federadas – a Lei nº 9.882 esvaziou ainda mais as possibilidades de uma argüição em âmbito estadual, pois os atos municipais já estão compreendidos no objeto da argüição "federal". Por isso, os constituintes estaduais de reforma não deverão preocupar-se com semelhante instituto estadual, e constituiria mera especulação defender possível – o que nos parece rigorosamente equivocado – que a argüição estadual fosse auto-aplicável, tivesse explicitados pela própria Constituição do Estado os preceitos fundamentais e oferecesse um quadro diferente de legitimados ativos.

Em suma, embora até se possa admitir, em tese, a instituição desse mecanismo de controle pelos Estados, caberia, não obstante, proceder-se a um exame mais pormenorizado para se verificar da oportunidade e das vantagens que tal instrumento traria à jurisdição constitucional dos Estados e particularmente à defesa de direitos perante a Constituição do Estado.[89]

2.3.6 A ação interventiva estadual

A representação interventiva estadual, cujo objeto principal é a intervenção do Estado no Município, é prevista no artigo 35, IV, da Constituição Federal.

Transplantada para as Constituições Estaduais, trata-se de instrumento que se amolda ao sistema de controle concentrado da constitucionalidade das leis e atos municipais, submetendo-se ao exame exclusivo do Tribunal de Justiça do Estado, mediante propositura, também exclusiva, do Chefe do Ministério Público Estadual.

De natureza híbrida, trata-se de exercício de fiscalização concreta (pela finalidade), mas realizado por intermédio de instrumento direto e concentrado.

Tem a ação interventiva estadual, por objetivo, assegurar a observância, pelos Municípios, dos princípios indicados na Constituição Estadual ou prover a execução de lei, ordem ou decisão judicial (lei federal ou estadual), sendo legitimado para propô-la exclusivamente o Chefe do Ministério Público Estadual, segundo dispõe o artigo 129, IV, da Constituição Federal.

---

[89] Cf., a propósito da utilização deste instrumento na proteção dos direitos fundamentais: FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade e a proteção dos direitos fundamentais. *Revista Mestrado em Direito* – UNIFIEO, 2004, citada.

Trata-se, como se vê, de instrumento criado pela Constituição Federal, que lhe fixa os contornos de atuação, pouco restando ao constituinte estadual disciplinar.

Com finalidade dupla,[90] vale dizer, visando à declaração de inconstitucionalidade de ato municipal com vistas a propiciar a intervenção estadual no Município, não se revela instrumento que configure, plenamente, instrumento que objetive assegurar a autonomia do Estado para proteger sua Constituição contra violações cometidas pelos Municípios.

A disciplina constitucional federal e a interpretação jurisprudencial relativa a este instituto demonstram tal afirmação. Basta lembrar que as Constituições Estaduais não podem discipliná-lo diferentemente do que consta na Constituição Federal, seja ampliando os casos de intervenção, seja restringindo-os.

A Constituição Federal, todavia, não estabelece quais princípios deve o constituinte estadual indicar como de observância obrigatória pelos Municípios pelo que, a despeito de posições contrárias, parece impor-se a conclusão de que, ao menos neste particular, tem o constituinte estadual discricionariedade para fixar os princípios a serem observados sob pena de intervenção estadual.[91]

Cabe registrar, não obstante, que, dentre tantas, apenas duas Constituições Estaduais brasileiras enumeram os princípios de observância obrigatória pelos Municípios sob pena de intervenção estadual: a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a do Estado de Pernambuco. Nas demais a enunciação é, em regra, genérica, o que não se revela como a melhor técnica para tratamento constitucional estadual do instituto.

Convém observar, ainda, que a ação direta interventiva, nos Estados, tal como ocorre no plano federal, ante a instituição da ação direta, genérica, de espectro mais amplo e de efeitos mais céleres e eficazes, tem tido pouca aplicação como instrumento de defesa da Constituição Estadual. O elemento diferenciador desse instrumento, que poderia se revelar como de maior relevância nesta proteção é a nomeação de um interventor, o que permite afastar autoridades municipais eleitas nos casos em que tal afastamento se mostre como a solução desejável para dirimir a controvérsia constitucional.[92]

CONCLUSÕES

A idéia de Constituição como ordem superior no âmbito espacial de validade do direito no Estado federado supõe, necessariamente, a existência de uma Constituição escrita e rígida, dotada de um sistema de defesa de suas normas contra violações em face de atos que lhe devem estar submetidos.

---

[90] VELLOSO, Zeno, ob. cit., p. 333.

[91] Neste sentido FONTES, Telma de Freitas, dissertação de mestrado, ob. cit.

[92] O descumprimento de ordem judicial relativa a precatórios tem se revelado dentre os casos mais significativos da utilização da ação interventiva.

No Estado federal brasileiro, os Estados-membros, dotados de autonomia constitucional e com capacidade para dar-se uma Constituição, têm seu sistema de defesa da Constituição regulado, primeiramente, na própria Constituição Federal, que prevê, expressa ou implicitamente, ainda que minimamente, a aplicação do sistema de defesa da Constituição Federal aos Estados-membros. Não obstante, a interpretação doutrinária e mesmo jurisprudencial tende à conclusão de que os Estados-membros, observados, por óbvio, os limites constitucionais federais, podem estabelecer seu sistema de defesa ou adotá-lo com peculiaridades próprias e adequadas ao seu âmbito de jurisdição.

Assim, nos Estados-membros, além do controle de constitucionalidade difuso, que mais diretamente protege direitos fundamentais e tem seu fundamento principal no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, há, também, o controle concentrado que, em regra, adota simetricamente o modelo federal nessa modalidade de controle, guardadas, por óbvio, particularidades e peculiaridades próprias.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de; FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Os princípios fundamentais do processo constitucional. *Revista Mestrado em Direito* – UNIFIEO, Osasco: Edifieo, 6.2, p. 181-194, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral da justiça constitucional. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Coord.). *Direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BAZAN, Victos (Coord.). *Inconstitucionalidad por omisión*. Colômbia: Temis, 1997.

BERNARDES, Julio Taveira. O controle abstrato omissivo. In: *Controle abstrato de constitucionalidade*: elementos materiais e princípios processuais. São Paulo: Saraiva, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CASTRO, Carlos de Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais*: ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição constitucional estadual: notas para compreender a problemática no âmbito da federação brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* – IBDC, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 12, nº 49, p. 50-98, out./dez. 2004.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade e a proteção dos direitos fundamentais. *Revista Mestrado em Direito – UNIFIEO*, ano 4, nº 4, 2004.

_____. União, Estado e Município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal. In: *A nova constituição paulista*: perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM: Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1999.

_____. *Poder constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FONTES, Telma de Freitas. *A intervenção estadual no município no direito brasileiro*. 2001. Dissertação (Mestrado) – FADUSP, São Paulo.

HORTA, Raul Machado; LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória no controle abstrato de leis e atos normativos em face da Constituição do Estado-membro*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

IVO, Gabriel. *Constituição estadual*: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*: de acordo com a Emenda Constitucional nº 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEONCY, Léo Ferreira. *Normas de observância obrigatória no controle abstrato de leis e atos normativos em face da Constituição do Estado-membro*. 2002. Tese (Doutoramento) – UnB, Brasília.

_____. *Controle de constitucionalidade estadual*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Coord.). *Direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 65-86.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle da omissão inconstitucional. In: *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor/IBDC, 2000. p. 71-106, 439-689.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: parâmetro de controle e objeto. In: *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. p. 128 ss.

_____. *Controle concentrado de constitucionalidade*: comentários à Lei 9.868, de 10.11.1999. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1983. v. 2.

MORAES, Alexandre. Legitimidade da justiça constitucional. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Direito constitucional contemporâneo*: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA ALVES, José Carlos. A jurisdição constitucional estadual e as normas constitucionais federais reproduzidas nas constituições dos Estados-membros. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.). *As vertentes do direito constitucional contemporâneo*: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 19-36.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. *Controle de constitucionalidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PINTO FERREIRA, Luís. *Comentários à constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2.

RODRIGUES, José Júlio Fernandez. *La inconstitucionalidad por omisión*: teoría general. Derecho comparado. El caso español. Madrid: Civitas, 1998.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio. *Direito constitucional*. Apud FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

SEGADO, Francisco Fernández. *La jurisdicción constitucional en España*. Madrid: Dyckinson, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos. Argüição de descumprimento de preceito constitucional fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na Lei. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Tratado de argüição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*: atualizado conforme as Leis nºs 9.698, de 10.11.1999 e 9.882, de 3.12.1999. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.