

# Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça de Santa Catarina — Legislação Processual Constitucional Vigente e Sugestões para Sua Reforma

## Direct Lawsuit of Unconstitutionality in the Supreme Court of the State of Santa Catarina — Valid Constitutional Processual Law and Suggestions for Its Renovation

### **RUY SAMUEL ESPÍNDOLA**

Advogado Sócio da Espíndola & Valgas Advogados Associados com sede em Florianópolis/SC — Militância advocatícia no STF, TSE, STJ, TJSC, TRES, TRF4 — Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Santa Catarina e ex-Doutorando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, Professor de Direito Constitucional da Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina e ex-Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade do Vale do Itajaí, Colaborador Oficial da *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Secretário da Comissão Especial de Apoio à Emenda Constitucional de Iniciativa Popular do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

### **ANDRÉIA MARIA BOCCHI CEZAR ESPÍNDOLA**

Advogada, Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí, Pós-Graduada pela Escola Superior de Magistratura do Estado de Santa Catarina, Pós-Graduada em Processo Civil pela Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina.

**RESUMO:** O artigo se ocupa de descrever a estrutura, analisar a função e prescrever alterações normativas sobre a ação direta de inconstitucionalidade prevista na ordem constitucional de Santa Catarina, regulada pela Lei Estadual nº 12.069/2001. Trata de direito processual constitucional aplicável ao plano estadual. Reflete sobre questões de teoria da Federação e teoria do poder constituinte decorrente pertinentes ao controle de constitucionalidade estadual. Chama atenção sobre elementos silenciados na positivação da ADIn estadual barriga-verde, relativamente à praxe e à jurisprudência do STF sobre ADIns. Destaca a relevância de se estudar no Brasil a jurisdição constitucional estadual. Embora dissertando de ADIn catarinense, é relevante para iluminar a compreensão de como os demais Estados da Federação brasileira têm tratado a ADIn em suas ordens locais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação direta de inconstitucionalidade estadual; direito processual constitucional; Federação; poder constituinte decorrente; Constituição Estadual; controle de constitucionalidade; jurisdição constitucional estadual; Estado de Santa Catarina.

**ABSTRACT:** The article engages in describing the structure, analyzing the functions and prescribing normative changes about the direct lawsuit of unconstitutionality present in the constitutional order of the state of Santa Catarina, regulated by the State Law nº 12.069/2001. It deals with the

Constitutional Law as it applies to the state level. It considers theoretical issues about Federation and the deriving Constituent Authority, pertaining to the state's constitutionality control. Focuses on elements not referred to in concrete direct lawsuit of unconstitutionality in the state of Santa Catarina, concerning judicial usage and the jurisprudence of the Supreme Court on the direct lawsuit of unconstitutionality. Stresses the relevance of studying state constitutional jurisdiction in Brazil. Although discussing the state of Santa Catarina's direct lawsuit of unconstitutionality, it is relevant to bring light upon the understanding of how the other states of the Brazilian federation have dealt locally with the direct lawsuit of unconstitutionality.

KEYWORDS: Direct lawsuit of unconstitutionality; constitutional processual law; Federation; deriving constituent authority; State Constitution; constitutionality control; state constitutional jurisdiction; State of Santa Catarina.

SUMÁRIO: Considerações iniciais; 1 Controle judicial de constitucionalidade em Santa Catarina: a ação direta de inconstitucionalidade; 1.1 Controle judicial de constitucionalidade em Santa Catarina; 1.2 Estrutura processual da ADIn em Santa Catarina; 1.2.1 Competência; 1.2.2 Legitimidade ativa; 1.2.3 Petição inicial; 1.2.4 Desistência; 1.2.5 Informações; 1.2.6 Intervenção de terceiros; 1.2.7 Papel do Ministério Público, das Procuradorias Estadual e Municipal e a figura do curador especial; 1.2.8 Dilação probatória; 1.2.9 Medida cautelar; 1.2.10 Decisão final de mérito; 2 Reflexão crítica sobre limites e possibilidades da ADIn catarinense; 2.1 Instituição do rito processual constitucional de ADIn por lei estadual; 2.2 Comparação entre o modelo federal de ADIn e o estadual catarinense: diferenças e semelhanças constatadas; 2.3 Inovações possíveis ao modelo catarinense de ADIn; Referências.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho propõe-se a analisar a ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, mormente em seu aspecto processual, em suas características próprias ao direito processual constitucional<sup>1</sup>.

1 Sobre o processo constitucional, o direito processual constitucional, nosso texto pressupõe as seguintes leituras: BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 406 p.; BELAUNDE, Domingo Garcia. De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, 2003. p. 303-341; \_\_\_\_\_. El derecho procesal constitucional: un concepto problemático. *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionales*, Belo Horizonte: Del Rey, n. 4, p. 133-141, jul./dez. 2004; \_\_\_\_\_. *Derecho procesal constitucional*. Bogotá: Temis, 2001. 209 p.; \_\_\_\_\_. et al. *Código procesal constitucional: estudio introductorio, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. Lima: Palestra, 2005. 532 p.; \_\_\_\_\_. SALDAÑA BARRERA, Eloy Espinosa (Coord.). *Encuesta sobre derecho procesal constitucional*. Lima: Jurista, 2006. 281 p.; CARVALHO, Kildare Gonçalves. Processo constitucional. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, Belo Horizonte: IAMG, n. 11, p. 15-43, 2005; CRUZ, Gerardo Eto. Un artefacto del derecho procesal constitucional: Hans Kelsen. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, 2003. p. 81-97; \_\_\_\_\_. El pensamiento del derecho procesal constitucional en Domingo García Belaunde. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, 2003. p. 99-138; DOMÍNGUEZ, Elvito A. Rodríguez. Derecho procesal constitucional. Precisiones conceptuales. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, 2003. p. 489-498; FIX-ZAMUDIO, Héctor. Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, 2003. p. 269-301; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. I, II, III e IV, 2003. 3887 p.; \_\_\_\_\_. Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al derecho

Em especial, objetiva verificar o modo como se exerce o controle judicial de constitucionalidade no plano estadual catarinense, destacadamente por meio do sistema concentrado-principal.

O estudo está dividido em duas partes. A primeira parte cuida do controle judicial de constitucionalidade em Santa Catarina, relativamente à ação direta de inconstitucionalidade, analisando sua processualística, ou seja, centrando-se na ação direta de inconstitucionalidade regulada no Estado de Santa Catarina pela Lei Estadual nº 12.069/2001. Nesse desiderato, buscou-se examinar sua estrutura processual, seus pressupostos processuais (competência, petição inicial e capacidade postulatória), formação de litisconsórcio, impossibilidade de desistência, intervenção de terceiros, medida cautelar e, por fim, a decisão final de mérito e seus efeitos.

Na segunda parte, trata da comparação entre a Lei Federal nº 9.868/1999 e a Lei Estadual nº 12.069/2001. Investigou-se a adequação da lei estadual em relação à ordem constitucional federal vigente, sua conveniência e oportunidade, bem como suas inovações e lacunas comparativamente ao modelo federal, e o que ela poderia ter positivo para além do modelo federal e o que positivou alguém deste modelo.

---

procesal constitucional. In: GÓMEZ, Juan Vega; SOSA, Edgar Corzo (Coord.). *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Cidade do México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 187-210, 794 p.; \_\_\_\_\_. El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma. *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, Belo Horizonte: Del Rey, n. 5, p. 357-380, jan./jun. 2005; MEDINA, Paulo Roberto Gouvêa. *Direito processual constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 289 p.; SAGÜÉS, Néstor Pedro. La codificación del derecho procesal constitucional. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. 1, 2003. p. 499-506; \_\_\_\_\_. Los desafíos del derecho procesal constitucional. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). *Derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa, v. 1, 2003. p. 507-520.

Sobre processo constitucional local, justiça constitucional local ou jurisdição constitucional estadual, nossa intertextualidade é a seguinte: BAZÁN, Víctor. Jurisdicción constitucional local y corrección de las omisiones inconstitucionales relativas. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: Proceso y Constitución*, Ciudad de México/DF: Porrúa, n. 2, p. 189-209, jul./dic. 2004; ALVES, José Carlos Moreira. A jurisdição constitucional estadual e as normas constitucionais federais reproduzidas nas Constituições dos Estados-membros. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *As vertentes do direito constitucional contemporâneo*. Estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. p. 19-35; ARZATE, Enrique Uribe. El control constitucional en las entidades federativas. In: PARRAL, Máximo N. Gámiz (Coord.). *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. Ciudad del México: Unam, 2003. p. 431. 453 p.; Jurisdição constitucional estadual: notas para compreender sua problemática no âmbito da Federação brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, a. 12, n. 49, p. 50-98, out./dez. 2004; ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição constitucional estadual: notas para compreender sua problemática no âmbito da Federação brasileira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, a. 12, n. 49, p. 50-98, out./dez. 2004; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. Derecho procesal constitucional local en México. *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, Belo Horizonte: Del Rey, n. 3, p. 291-313, jan./jun. 2004; REYES, César I. Astudillo. *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos*: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. Ciudad de México: Unam – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. 409 p.; SALGADO, David Cienfuegos. Una propuesta para la justicia constitucional local en México. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional: Proceso y Constitución*, Ciudad de México/DF: Porrúa, n. 4, p. 115-133, jul./dic. 2005.

## 1 CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE EM SANTA CATARINA: A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

### 1.1 CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE EM SANTA CATARINA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 125, § 2º, dispôs que aos Estados cabe “a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão”. Assim, foi assegurada a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual, com a ressalva de que a propositura da ação não poderia ser confiada a um único órgão ou entidade.

Atenta ao preceito constitucional federal, a Constituição de Santa Catarina, promulgada em 5 de outubro de 1989, no seu art. 83, XI, *f*, atribuiu competência ao Tribunal de Justiça para processar e julgar “as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição”.

Nos seus arts. 84 e seguintes, a Constituição Estadual regulou a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

No art. 40, XIII, enunciou a Carta Estadual, que compete, exclusivamente à Assembleia Legislativa, “suspender, no todo ou em parte, a execução de lei estadual ou municipal declarada inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça”. Aqui o constituinte estadual apenas repetiu o teor do art. 52, X, da Constituição Federal, adaptando-o às peculiaridades do sistema estadual de controle de constitucionalidade. Assim, quando o TJ catarinense, em controle difuso de constitucionalidade, declarar a invalidade de lei estadual ou municipal, comunicará à Assembleia Legislativa para adoção das providências que lhe cabem em face do citado dispositivo constitucional estadual (inclusive, o art. 61, X, do Regimento interno da Alesc em vigor disciplina a hipótese)<sup>2</sup>.

Em relação ao controle judicial de constitucionalidade por omissão, a Constituição catarinense positivou ação estadual em seu art. 85, § 3º, *in litteris*:

[...] reconhecida a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente, para a adoção das providências necessárias à prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para cumprimento em trinta dias.

---

2 A respeito do assunto, Guilherme Peña de Moraes ensina que “a suspensão de execução, na dicção do art. 52, X, da CRFB, é conceituada como ato político do Senado Federal, veiculado através de resolução, que confere efeitos *erga omnes* à decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal em face da Constituição Federal”. Porém, adverte o autor que o Senado Federal não está vinculado “a suspender a execução da lei ou ato normativo cuja inconstitucionalidade foi incidentalmente declarada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, já que aquele é revestido de liberdade de conformação legislativa negativa” (2003, p. 177-179).

Lembremos que a Constituição Federal não previu, expressamente, a instituição nos Estados-membros do controle de constitucionalidade por omissão. Todavia, salienta Clèmerson Merlin Clève que

é preciso aceitar [...] que apenas a declaração de inconstitucionalidade por omissão pode resolver alguns casos de inércia inconstitucional parcial. Despidos de competência para a declaração da inconstitucionalidade por omissão, ficarão os Tribunais de Justiça impedidos de oferecer solução adequada a boa parte das questões constitucionais suscitadas. Especialmente aquelas em que o Poder Legislativo, tendo editado ato normativo, agride a vontade constitucional, não pelo seu ato, mas porque não satisfaz integralmente o dever constitucional de legislar (inconstitucionalidade absoluta parcial); ou feriu o princípio da isonomia em virtude de exclusão de benefício com ele incompatível (omissão relativa ou material).<sup>3</sup>

A adoção da ação de inconstitucionalidade por omissão em Santa Catarina é correta, pois os Estados-membros, no Brasil, para a realização das tarefas inerentes ao controle de constitucionalidade estadual, dispõem de muitos instrumentos processuais, chamáveis de políticos – os desencadeáveis no âmbito do Executivo e do Legislativo – e judiciais – os manejáveis e solvíveis no âmbito do Judiciário.

Os instrumentos processuais judiciais dividem-se em questionamentos diretos e autônomos, via ação própria e de competência originária dos Tribunais de Justiça, as ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais ou municipais contestados em face da Constituição estadual (art. 125, § 2º, da CR) e as ações diretas interventivas estaduais para preservação dos princípios sensíveis indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial (arts. 35, IV, 36, §§ 2º a 4º, da CR).

Preponderantemente, essas são as ações que, comumente, se acham previstas nos âmbitos estaduais brasileiros. Todavia, existem estados, como o de Santa Catarina, que previram a possibilidade de aforamento no TJ, para tutela da Constituição estadual, de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (art. 85, § 3º, da CESC).

A doutrina nacional entende possível, no plano do Estado-membro, a adoção de todos os instrumentos processuais adotados na Constituição da República para proteção do texto fundamental federal (ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental). Concordamos com tal entendimento, e ousamos um pouco mais. Entendemos que é possível a adoção, inclusive, de instrumentos não adotados no plano federal, ou seja, os instrumentos processuais federais, para os Estados-membros, não são *numerus clausulus*, e sim exemplificativos, podendo o Estado-membro adotar

---

3 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 267.

outros instrumentos ou configurar, de forma diferente e peculiar, os instrumentos sugeridos no plano federal.

Por exemplo, no primeiro caso, poderiam os Estados-membros adotarem ação direta de ilegalidade para tutelar a conformidade das leis estaduais e municipais em face do princípio da legalidade, a exemplo do que existe no Direito Constitucional português. No segundo caso, poderia adotar a ação direta de inconstitucionalidade com legitimação universal, conferida a qualquer cidadão, ou seja, criar verdadeira ação popular constitucional para tutela da Constituição estadual em face de leis e atos normativos estaduais e municipais.

A única restrição *expressa* quanto à configuração local desses instrumentos judiciais de controle é não poder o constituinte decorrente conferir legitimação para agir a um único órgão ou pessoa, denotando, com isso, a necessidade de respeito ao princípio democrático no âmbito do processo constitucional. Esse princípio impõe *legitimatío ad causam* para pessoas, no espírito encetado pelo constituinte originário no art. 103 da CR e demais disposições concretizadoras de referido princípio fundamental.

Assim, “quando da organização de sua justiça, pode o Estado conferir competência ao seu Tribunal de Justiça, para julgar e processar ação de inconstitucionalidade por omissão, nos mesmos termos previstos na Constituição Federal e isso como mecanismo de sua defesa, observando o princípio da simetria”<sup>4</sup>.

Além da ação direta de inconstitucionalidade e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a Constituição catarinense prevê a ação direta interventiva estadual, regulada nos arts. 40, XIV, e 83, IX, da CESC, como concretização dos arts. 35 a 36 da CRFB (esta ação, em todo e qualquer Estado-membro brasileiro, tem seu rito regulado pela Lei Federal nº 5.778, de 16 de maio de 1972, que, no seu art. 1º, mandou aplicar a Lei Federal nº 4.337, de 1º de junho de 1964 – lei que institui o rito da ação direta interventiva federal).

Por sua vez, a ação direta de inconstitucionalidade estadual catarinense teve sua primeira regulação processual pelo Ato Regimental nº 6, de 5 de setembro de 1990, do Tribunal de Justiça catarinense, que a normatizou, tomando como modelo o rito do mandado de segurança. Foram autores do projeto de resolução, no âmbito do TJ catarinense, os Desembargadores Francisco Rodrigues de Oliveira Filho e João José Ramos Schaefer (ambos já aposentados).

Com a instituição, no plano federal, da Lei nº 9.868/1999, que disciplinou o rito e os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade federal e da ação declaratória de constitucionalidade, esta influenciou a iniciativa da cúpula do Judiciário catarinense para que submetesse projeto de lei à Assembleia Legis-

---

4 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 115.

lativa estadual, no intuito de regular o processo constitucional catarinense em moldes assemelhados ao do modelo federal. O projeto, de autoria intelectual do então Desembargador João José Ramos Schaefer, resultou na Lei Estadual nº 12.069/2001, que conferiu nova disciplina à ação direta de inconstitucionalidade estadual catarinense.

Assim, em 27 de dezembro de 2001, o Estado de Santa Catarina promulgou a Lei Estadual nº 12.069, que estabeleceu o “procedimento e julgamento de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina”. Todavia, esta lei não regulou o rito da ADIn por omissão, reproduzindo o mesmo silêncio normativo encontrável na Lei Federal nº 9.868/1999.

Agora passaremos a descrever a estrutura desta ação, estrutura delineada na Lei Estadual nº 12.069/2001.

## **1.2 ESTRUTURA PROCESSUAL DA ADIn EM SANTA CATARINA**

Analisaremos, a partir de agora, os aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça de Santa Catarina. O estudo, como dissemos, será em torno da Lei Estadual nº 12.069, promulgada em 27 de dezembro de 2001, que trata do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade no Estado Catarinense. O propósito dessa análise é de avaliar criticamente, na parte seguinte, se a sistemática adotada pelo Estado barriga-verde organizou satisfatoriamente referida ação.

### **1.2.1 Competência**

Observa-se que o art. 125, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal atribui competência ao Estado-membro para organizar sua justiça estadual<sup>5</sup>, estatuidando competência aos Tribunais de Justiça por meio da Constituição Estadual e instituindo representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual.

Nesse sentido, o constituinte catarinense, no art. 83, XI, *f*, da Carta Estadual, conferiu ao Tribunal de Justiça competência para processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em confronto com a Constituição Estadual.

### **1.2.2 Legitimidade ativa**

No Estado de Santa Catarina, a Constituição catarinense define, em seu art. 85, incisos I a VII, quem tem legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face

---

5 Os Estados federados possuem autonomia legislativa para estabelecer o governo, a organização, a administração e a legislação de suas unidades estatais (CRFB, art. 25, *caput*).

da Constituição Estadual: o Governador do Estado<sup>6</sup>; a Mesa da Assembleia Legislativa ou um quarto dos deputados estaduais; o Procurador-Geral de Justiça; o Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil; os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual<sup>7</sup>; o Prefeito, a Mesa da Câmara ou um quarto dos vereadores, o representante do Ministério Público, a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil e as associações representativas de classe ou da comunidade, quando se tratar de lei ou ato normativo municipal.

A Lei Estadual nº 12.069/2001 reproduz, em seu art. 2º, incisos I a IX, o rol de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade previsto no art. 85 da Constituição Estadual, sem acréscimos.

### 1.2.3 Petição inicial

Versando sobre o aforamento da ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito estadual, o legislador catarinense estabelece, no art. 3º da Lei Estadual nº 12.069/2001, que a petição inicial da ação indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações (inciso I), bem como o pedido, com suas especificações (inciso II). E, no parágrafo único, impõe que a petição inicial, quando subscrita por advogado, seja acompanhada de instrumento de procuração.

Sobre o assunto, o STF “vem exigindo advogado no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade apenas quanto aos partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. Os demais legitimados não necessitam de patrocínio advocatício”<sup>8</sup>.

Clèmerson Merlin Clève entende, em sentido mais restritivo, que

todos os legitimados ativos (universais ou especiais), salvo o Procurador-Geral da República por óbvias razões, devem se fazer representar por advogado. O art. 103, I a IX, da Constituição Federal trata da legitimidade *ad causam* para a ação direta de inconstitucionalidade, não conferindo aos elencados, todavia, capacidade postulatória. Portanto, a inicial da ação direta deve, sob pena de extinção

---

6 Segundo Gilmar Ferreira Mendes, o chefe do Poder Executivo, mesmo tendo sancionado o projeto de lei, pode propor ação direta para declarar a inconstitucionalidade de norma impugnada, porque pode ocorrer que, depois de sancionado o projeto de lei, e após a sua entrada em vigor, verifique ser ele inconstitucional: “Se o chefe do Poder Executivo sancione, por equívoco ou inadvertência, projeto de lei juridicamente viciado, não está ele compelido a persistir no erro, sob pena de, em homenagem a uma suposta coerência, agravar o desrespeito à Constituição” (1997, p. 10).

7 Com relação às federações sindicais e às entidades de classe de âmbito estadual, segundo Noel Tavares de Jesus (2004, p. 24), o Tribunal de Justiça de Santa Catarina adotou o mesmo entendimento jurisprudencial do STF, ou seja, exige a demonstração da pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da ação. Com essa exigência, restringe-se a legitimidade das federações sindicais e entidades de classe, já que não poderão alegar a inconstitucionalidade de quaisquer normas, mas somente daquelas que tenham relação com os interesses das categorias ou classes que representam.

8 FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. *Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 223.



do processo sem julgamento de mérito (art. 267, IV, do Código de Processo Civil), ser subscrita por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.<sup>9</sup>

Sobre o pedido, convém salientar que deverá estar claramente indicada a incompatibilidade entre a lei ou o ato normativo e a Carta Estadual. Caso a petição não esteja devidamente fundamentada, será considerada inepta e liminarmente indeferida, em decisão monocrática, pelo Relator. Dessa decisão cabe agravo regimental que será julgado pelo Órgão Plenário do Tribunal de Justiça, conforme art. 4º da Lei nº 12.069/2001.

Ressalta Patrícia Teixeira de Rezende Flores, a respeito de poder o Relator indeferir liminarmente as petições ineptas, as não fundamentadas e as manifestamente improcedentes, que, na ação direta de inconstitucionalidade,

somente em casos em que a ofensa à Constituição seja de todo infundada, poderá o Relator indeferir a petição inicial por manifestamente improcedente. Restando qualquer margem de dúvida, ou necessitando de melhor análise, deverá ele abster-se de utilizar a faculdade do art. 4º da Lei nº 9.868/1999.<sup>10</sup>

Outro aspecto importante diz respeito à possibilidade de o Poder Judiciário decidir com base em outros fundamentos não aduzidos na petição inicial, ou melhor, levando em conta causa de pedir diversa da aventada pelo autor<sup>11</sup>. Para Vasco Della Giustina, embora a petição inicial deva enunciar os fundamentos jurídicos que sustentam que a norma impugnada apresenta a eiva da inconstitucionalidade, o Poder Judiciário pode declará-la com outros fundamentos, que não os apresentados pelo autor, aplicando-se, integralmente, o brocardo *jura novit curia*. Todavia, adverte o autor, o Tribunal não pode estender a declaração de inconstitucionalidade a outros dispositivos não atacados pela ação. Assim, o Tribunal de Justiça está limitado ao pedido de declaração de inconstitucionalidade, mas não à sua causa de pedir (2001, p. 107-108).

### 1.2.4 Desistência

O art. 5º da Lei nº 12.069/2001 não admite desistência da ação direta de inconstitucionalidade, à vista de sua natureza objetiva<sup>12</sup> e de seu caráter indis-

9 CLÈVE, Clèmerson Merlin. Op. cit., p. 173.

10 FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. Op. cit., p. 221.

11 BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2004. 513 p.

12 Para Clèmerson Merlin Clève, a natureza jurídica do processo instaurado em decorrência do exercício da ação direta de inconstitucionalidade é a de processo objetivo, ou seja, “[...] cuida-se de um ‘processo’ que constitui, como outro qualquer instrumento da jurisdição (no caso jurisdição constitucional concentrada); através dele será solucionada uma questão constitucional. Não pode ser tomado, todavia, como meio para a composição de uma lide. É que, sendo ‘objetivo’, inexistente lide no processo inaugurado pela ação direta genérica de inconstitucionalidade. Não há, afinal, pretensão resistida. A ideia de Carnelluti, segundo a qual o processo é continente de que a lide é conteúdo, não se aplica ao processo através do qual atua a jurisdição constitucional. Em vista disso, os legitimados ativos da ação direta não buscam, com a aprovação do órgão exercente da jurisdição constitucional concentrada, a tutela de um direito subjetivo, mas sim a defesa da

ponível<sup>13</sup>, já que não há interesse individual em jogo a justificar o pedido de desistência, prevalecendo o interesse público de proteção à Constituição Estadual.

### 1.2.5 Informações

O art. 6º da Lei nº 12.069/2001 determina que o Relator solicitará informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou ato normativo que deverão ser prestadas, de acordo com o parágrafo único, no prazo de trinta dias contados do recebimento do pedido.

Os participantes na elaboração do ato normativo impugnado, explica Gustavo Binenbojm, são os réus da ação direta. Assim, havendo sancionado o projeto de lei, responderá como réu o chefe do Poder Executivo, ao lado da Casa Legislativa. Caso o tenha vetado, não participará da relação processual. Em se tratando de ato administrativo normativo, responderão, segundo o autor, apenas as autoridades administrativas responsáveis pela sua edição<sup>14</sup>.

É possível concluir, tendo em conta o dispositivo 6º em análise, que pode haver formação de litisconsórcio na relação processual deflagrada pela ação direta de inconstitucionalidade, tanto no polo ativo quanto no polo passivo, ou seja, o litisconsórcio ativo é admitido entre os legitimados à propositura da ação e o litisconsórcio passivo aos órgãos que editaram o ato impugnado. Nesse sentido, Patrícia Teixeira de Rezende Flores esclarece:

[...] ao ampliar o rol de legitimados ativos ao exercício da ação direta de inconstitucionalidade, a Carta de 1988 instituiu o que se pode denominar de legitimidade concorrente. Equivale dizer que se permite a formação de litisconsórcio ativo no processo objetivo de aferição de validade constitucional dos atos emanados do Poder Público. Uma condição, entretanto, faz-se necessária: a de que os litisconsortes dispõem, automaticamente, de qualidade de agir.

Quanto ao polo passivo, sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade uma lei, haverá a formação de litisconsórcio. Sendo ela o resultado da conjugação de vontades do Poder Legislativo e do Chefe do Poder Executivo, nada mais razoável que ambos figurem como réus no processo.<sup>15</sup>

Observa-se, também, que, com o fornecimento de informações pela autoridade, órgão ou entidade da qual emanou a lei ou ato normativo impugnado,

---

ordem constitucional objetiva (interesse genérico de toda a coletividade). A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade não é a de defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido, lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional, e não a defesa de situações subjetivas, consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso, consiste em instrumento da fiscalização abstrata de normas, inaugurando 'processo objetivo' de defesa da Constituição" (1995, p. 112-113).

13 BERNARDES, Juliano Taveira. Op. cit., 513 p.

14 BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 151.

15 FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. Op. cit., p. 347.

o postulado do contraditório, no processo de controle abstrato de constitucionalidade, vê-se atendido com a possibilidade de o órgão estatal defender, objetivamente, o próprio ato que editou, estabelecendo-se o contraditório entre a parte autora (legitimados constitucionalmente à propositura da ação) e a parte ré (órgão de onde emanou o ato impugnado).<sup>16</sup>

### 1.2.6 Intervenção de terceiros

O art. 7º da Lei Estadual nº 12.069/2001 veda, em seu *caput*, qualquer forma de intervenção de terceiros<sup>17</sup> no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, devido a sua natureza objetiva.

Todavia, é admissível, conforme o parágrafo único do mesmo dispositivo legal, a interveniência de *amicus curiae*<sup>18</sup>, ou seja, faculta-se a participação de órgãos ou entidades que possam prestar informações sobre a matéria de direito, objeto da controvérsia, no intuito de contribuição argumentativa, para que o Tribunal bem decida as questões constitucionais com pleno conhecimento das posições jurídicas existentes e dos reflexos diretos e indiretos relacionados ao objeto da ação e à decisão que ela importar<sup>19</sup>.

### 1.2.7 Papel do Ministério Público, das Procuradorias Estadual e Municipal e a figura do curador especial

Quando da tramitação do processo no Pleno do Tribunal, o Ministério Público terá vista dos autos e se manifestará durante o julgamento conforme o art. 95, I, da CESC.

O Procurador-Geral de Justiça, além de concorrentemente poder propor ação (CESC, art. 85, III), exerce a função de fiscal da lei no controle concentrado, devendo ser ouvido previamente em todas as ações de inconstitucionalidade (CESC, art. 85, § 3º).

O Procurador-Geral do Estado, assim como o Advogado-Geral da União<sup>20</sup> (CRFB, art. 103, § 3º), será citado para defender o ato impugnado, agindo no interesse do órgão que representa (CESC, art. 85, § 4º).

---

16 Idem, p. 350.

17 Busca-se, nos ensinamentos de Ovídio A. Batista da Silva, uma conceituação para o instituto processual da intervenção de terceiros. Segundo o autor, “há intervenção de terceiros no processo quando alguém dele *participa* sem *ser parte* na causa, com o fim de auxiliar ou excluir os litigantes, para defender algum direito ou interesse próprio que possa ser prejudicado pela sentença”. Quanto às formas, explica o jurista, a intervenção de terceiros pode ser espontânea – assistência, oposição, recurso de terceiro prejudicado e embargos de terceiro – ou provocada – nomeação à autoria, denunciação da lide e chamamento ao processo (2001, p. 271-273).

18 *Amicus curiae* significa amigo da Corte, “cuja função primordial é juntar aos autos parecer ou informações com o intuito de trazer à colação considerações importantes sobre a matéria de direito a ser discutida pelo Tribunal” (Moraes, 2004, p. 643).

19 BUENO FILLHO, Edgard Silveira. *Amicus curiae – A democratização do debate nos processos de controle da constitucionalidade*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 12, n. 47, p. 7/15, abr./jun. 2004.

20 Alexandre de Moraes explica que “compete ao Advogado-Geral da União, em ação direta de inconstitucionalidade, a defesa da norma legal ou ato normativo impugnado, *independentemente de sua natureza federal ou*

Na falta do Procurador Municipal<sup>21</sup>, em seu lugar será nomeado curador especial *ad hoc*. Como regra, o TJSC tem nomeado advogados com atuação profissional no foro da capital do Estado para exercer esse múnus público em prol do princípio da presunção de constitucionalidade das leis<sup>22</sup>. Isto não decorre da lei, mas sim de construção jurisprudencial do TJ catarinense, que, em muitos casos, tem adotado tal entendimento<sup>23</sup>.

Nesse sentido, o art. 8º da Lei Estadual nº 12.069/2001 dispõe que, decorrido o prazo das informações, serão ouvidos o Procurador-Geral do Município, se municipal o ato impugnado, o Procurador-Geral do Estado, ou caso este se abstenha de defender o ato o Procurador-Geral da Assembléia Legislativa, se estadual, e, em seguida, o Procurador-Geral de Justiça, em qualquer caso, que deverão manifestar-se no prazo de quinze dias.

---

*estadua*, pois atua como curador especial do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, não lhe competindo opinar nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao Procurador-Geral da República, mas a função eminentemente defensiva” (2004, p. 641).

- 21 Na hipótese de o Procurador Municipal subscrever a inicial de ADIn representando judicialmente o Prefeito Municipal, não poderá ser intimado para se manifestar como defensor da presunção de constitucionalidade das leis, como o Advogado-Geral da União, na hipótese de ADIn federal. Isso, entre outras razões, por não se poder obrigar o advogado a tergiversar; é livre a liberdade de pensamento, assim como é livre aos advogados o exercício da sua profissão; isso fragilizaria, e muito, a posição do autor da ADIn, pois seu procurador, por ordem judicial *desproporcional e ilegal*, seria compelido a se pronunciar de modo contrário ao quanto deduzido, por ele próprio, na petição inaugural do processo; o direito deve atender à lógica do razoável e do sentimento de justiça; a dignidade da pessoa humana revela-se, também, como princípio a obstar que alguém seja obrigado a se manifestar contrariamente ao que tenha afirmado, ainda que por força de ordem judicial excessiva com o peso do art. 312 do CP; tal ordem constituiria algo próximo a uma tortura moral para o advogado, coagindo a sua livre vontade profissional.
- 22 Sobre o papel de Curador Especial no âmbito do TJSC, importante são as informações de Ruy Samuel Espíndola, que, nos autos da ADIn 2002.026121-7, nomeado Curador Especial, assim manifestou-se:
- “1. Muito nos honrou a nomeação processual para função pública tão relevante, como a de *Curador da presunção de constitucionalidade das leis*, nos presentes autos, pelo r. despacho de fls. 71/72.
2. Entendemos que a figura do Curador Especial, a exemplo do Advogado-Geral da União (§ 3º do art. 103 da Constituição da República), não é a de ‘advogado da inconstitucionalidade’, como ponderaram opiniões críticas logo após a promulgação da Constituição da República de 1988.
3. Entendemos que seu papel é o de advogado da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público, podendo pugnar, com o manejo das atuais técnicas de decisão de conflitos de constitucionalidade, pela aplicação da interpretação conforme à Constituição, declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e/ou declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade, tudo com o fim de preservar, de maneira legítima, hígida e honesta, a obra do legislador ordinário – a lei municipal –, sem pugna à subversão da obra do poder constituinte decorrente – a Constituição Estadual.
4. Além dessa tarefa material de defesa da obra do legislador ordinário dentro dos quadrantes da ética e da ordem jurídica nacional e estadual, cumpre um papel processual muito importante: propiciar o contraditório, o amplo debate, sobre os aspectos de uma polémica sobre a validade de uma lei tachada de inconstitucional. Especialmente em um processo qualificado pela doutrina de *objetivo* (onde não há partes), faz-se importante o debate, para que esta Corte não decida tendo em contra apenas opiniões unilaterais sobre o objeto da causa. A imparcialidade da opinião de uma Corte deve ser estimulada pelos diferentes pontos de vista parciais, deduzidos pelos sujeitos do debate processual.
5. Entendemos que o Curador, no desempenho de sua nobre tarefa, deverá discutir tanto questões preliminares quanto de mérito, postulando para que a controvérsia em torno da lei impugnada se dê dentro do mais amplo respeito aos fins da jurisdição constitucional concentrada – proteção de regras e princípios constitucionais, entre os quais encontramos, de forma implícita, a presunção de constitucionalidade das leis, o contraditório, ampla defesa e o devido processo legal, etc.
6. Portanto, Excelências, queremos deixar bem clara nossa posição em relação à problemática processual e material desta causa, demonstrando, preambularmente, a nossa posição quanto a papel que nela viemos desempenhar.”
- 23 Cf. ADIn 2002.026121-7, Rel. Des. Orli Rodrigues; ADIn 2001.025415-8, Rel. Des. Cesar Abreu.

### 1.2.8 Dilação-probatória

O art. 9º da Lei Estadual nº 12.069/2001 instituiu, em seu § 1º, a possibilidade de o Relator, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos e pessoas com experiência e autoridade na matéria<sup>24</sup>.

### 1.2.9 Medida cautelar

Os arts. 10 a 12 da Lei nº 12.069/2001 cuidam da regulamentação da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, prevista expressamente no art. 83, XI, *j*, da CESC.

O *caput* do art. 10 da citada lei determina que, salvo no período de recesso, a medida cautelar será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do órgão especial do Tribunal<sup>25</sup>, respeitado o *quorum* de pelo menos dois terços dos desembargadores presentes (art. 13), após audiência, em cinco dias, dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado.

O § 1º do art. 10 prevê que “o Relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral do Estado ou do Município, conforme o caso, e o Procurador-Geral de Justiça, no prazo de três dias”. O § 2º do mesmo artigo faculta a realização de sustentação oral, no julgamento de pedido de medida cautelar, “aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal”. Por fim, o § 3º dispensa, em caso de excepcional urgência, a audiência dos responsáveis pela edição do ato normativo impugnado, possibilitando a concessão da medida cautelar.

O art. 11, § 1º, dispõe que “a medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal conceder-lhe eficácia retroativa”. Observa-se, por meio desse dispositivo, que o legislador ordinário admite a concessão de liminares com eficácia retroativa, ou seja, com repercussão sobre situações pretéritas, desde que o Tribunal expressamente a determine no acórdão concessivo da medida cautelar<sup>26</sup>. Nesse sentido, Patrícia Teixeira de Rezende Flores:

---

24 Sobre a necessidade de dilação probatória em ação direta de inconstitucionalidade, ver MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle de constitucionalidade – Comentários à Lei nº 9.868*, de 10.11.1999. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 170-183.

25 O Órgão Especial foi extinto pelo Ato Regimental nº 59, em 18 de junho de 2003. Então, *mutatis mutandis*, a cautelar será apreciada pelo Pleno do TJ (que hoje é composto por 50 desembargadores).

26 Ver importante texto de Daniel Sarmento: A eficácia temporal das decisões no controle de constitucionalidade. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O controle de constitucionalidade e a Lei nº 9.868/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 101-138.

A rigor, a liminar, no controle abstrato de constitucionalidade de normas municipais, é deferida com eficácia *ex nunc*, o que significa dizer que opera efeitos a partir do momento em que é proferida. Todavia, se essa solução não se mostrar eficiente, podem os Tribunais Estaduais concedê-las com efeito *ex tunc*, consignando expressamente essa circunstância na decisão. (2002, p. 278)

Dispõe o § 2º que, com a concessão da liminar, haverá aplicação da legislação anterior (efeito reprecursor), acaso existente, salvo expressa manifestação em contrário do Tribunal. Salienta-se, conforme Patrícia Teixeira de Rezende Flores, que essa prerrogativa “somente pode ser utilizada em casos excepcionais, em que a lei que voltaria a vigor também seria inconstitucional. Não se pode negar o seu retorno apenas por questões de conveniência e/ou de oportunidade” (2002, p. 280).

Por fim, o art. 12 permite que, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, o pedido de medida cautelar seja julgado conjuntamente com o mérito da própria ação direta de inconstitucionalidade.

Observa-se que os requisitos formais anteriormente apontados são de observância obrigatória para a concessão da tutela cautelar.

Ressalta-se, também, que os requisitos materiais necessários para a concessão da cautelar – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* – devem estar presentes no pedido de liminar na ação direta de inconstitucionalidade, de forma a sustentar a suspensão da eficácia da lei ou ato normativo impugnado até a decisão final. Nesse sentido, Ronaldo Poletti afirma que

a concessão de liminar é condicionada a requisitos muito rígidos. A Constituição inseriu na competência do Supremo o processo e julgamento de pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p), mas ela somente é cabível quando a vigência imediata do texto contra o qual se representou poderá ocasionar dano irreparável ao Erário ou criar situação de difícil desfazimento. A suspensão liminar é medida de caráter excepcional que pressupõe demonstrada, além da relevância jurídica do fundamento da arguição, a ocorrência de interesse público prevalente, que recomende o imediato retorno à situação anterior. (1995, p. 130-131)

A cautelar da ação direta de inconstitucionalidade não é a mesma prevista nos arts. 796 a 812 do CPC, que pode ser requerida preparatória ou incidentalmente ao processo principal. Ela deve ser requerida, em regra, contemporaneamente ao aforamento da ação, postulada nos requerimentos finais do petítório inicial. A exigência de cautelar preparatória destoaria da processualística constitucional do controle de constitucionalidade. Essa cautelar está mais próxima da medida liminar do mandado de segurança do que da tradicional medida cautelar<sup>27</sup>.

---

27 Em sentido diferente do aqui exposto é a opinião de Eduardo Sens dos Santos (2002, p. 75-90), que advoga a sua semelhança à tutela antecipatória.

### 1.2.10 Decisão final de mérito

A decisão sobre a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo impugnados somente será tomada se presentes na sessão pelo menos dois terços dos integrantes do Pleno<sup>28</sup> (atualmente, 33 membros)<sup>29</sup>. Essa regra é uma exigência de presença para julgamento, para deliberação, não de *quorum* para proclamação de inconstitucionalidade, já que este, segundo os arts. 97 da Constituição Federal, 84 da CESC e 14, *caput*, da Lei nº 12.069/2001, exige maioria absoluta, ou seja, vinte e seis membros devem pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma impugnada para que a decisão seja processualmente válida e materialmente eficaz.

Será julgado procedente o pedido de inconstitucionalidade se, entre os 50 membros do Tribunal de Justiça hoje existentes, houver 26 votos nesse sentido. Assim, a procedência do pedido (procedência da ação) está vinculada ao *quorum* de maioria absoluta (art. 15 c/c o art. 14 da Lei nº 12.069/2001).

Julgada a ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato impugnado, para as providências necessárias (art. 16). A comunicação se fará tanto quando o resultado julgar improcedente o pedido, dando pela constitucionalidade da norma, quanto der pela sua procedência, declarando a inconstitucionalidade do ato impugnado. No caso de inconstitucionalidade por ação, as providências necessárias variam em cada caso: se já havia liminar suspendendo o ato, a decisão de procedência da ADIn apenas confirma a inconstitucionalidade já antevista na decisão preambular, o que firmará a não aplicação da norma *pro futuro*, e fundará a desconstituição de situações já estabelecidas no transcurso do processo constitucional ou mesmo antes de sua inauguração por aforamento da inicial<sup>30</sup>; se a liminar foi negada, mas a decisão final foi pela procedência do pedido, a comunicação será para que a autoridade ou órgão saiba que a norma foi retirada da ordem jurídica; se não houve liminar e nem sentença de mérito favorável ao pedido, a comunicação apenas referendará o que já se sabia, e dará mais certeza à aplicação da norma impugnada: ela é válida, vigente e eficaz; ainda poderá variar providên-

28 Desde 2007, o número de Desembargadores integrantes do TJSC foi alterado para 50 membros.

29 Importante salientar, para fins deste tópico, as técnicas de decisão no controle de constitucionalidade descritas por TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Técnicas de decisão dos tribunais constitucionais. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 249/263. Também MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. As decisões no controle de constitucionalidade de normas e seus efeitos. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1181/1209: "Declaração de nulidade da lei; interpretação conforme à Constituição; declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade; declaração de inconstitucionalidade de caráter restritivo ou limitativo, etc."

30 Lembrando que a declaração de inconstitucionalidade no plano abstrato *concretamente* nada desconstitui além da lei declarada inconstitucional. As aplicações da lei até o reconhecimento de sua invalidade, que ocasionou situações jurídicas consolidadas, merecerão, em cada caso, juízo próprio (administrativo ou judicial) para eventual desconstituição. E, muitas vezes, haverá atos que, embora reconhecida a inconstitucionalidade da lei que os motivou, não deverão ser desconstituídos, como nos mostra, em lapidar estudo, o Jurista Clèmerson Merlin Clève, em: Declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo em sede de juízo abstrato e efeitos sobre os atos singulares praticados sob sua égide. *Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: RT, n. 19, a. 5, p. 279-307, abr./jun. 1997.

cias de acordo com a modelagem dos efeitos da decisão no tempo, modelagem autorizada no art. 17.

Seguindo a grande inovação encetada pelo art. 27 da Lei Federal nº 9.868/1999, firmou o art. 17 da Lei Estadual nº 12.069 o seguinte:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Tribunal de Justiça, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado no acórdão.<sup>31</sup>

O dispositivo estadual, assim como o federal do qual seguiu o modelo, rompe com a velha e superada dicotomia entre efeito *ex tunc* e efeito *ex nunc*<sup>32</sup>, ou seja, rompe com a velha anteposição entre efeitos retroativos ou prospectivos. A regra geral é de que, proclamada a inconstitucionalidade, seus efeitos serão retroativos. Todavia, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social acatada por trinta e três votos do TJSC, poderá a declaração de inconstitucionalidade ter efeitos diferenciados no tempo. Assim, o *quorum* qualificadíssimo não é para declaração de inconstitucionalidade, mas para modelagem de seus efeitos (restringindo ou ampliando, de acordo com o especificado na decisão).

Findando as especificações sobre a ritualística da ação direta de inconstitucionalidade, firma o art. 18 da Lei nº 12.069: “Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Tribunal de Justiça fará publicar em sessão especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial do Estado a parte dispositiva do acórdão”.

É razoável traçarmos, sob evidente raciocínio lógico e cronológico, a seguinte exegese deste dispositivo:

- a) a norma pressupõe uma publicação anterior, para dar a conhecer aos envolvidos no processo o resultado da decisão, podendo estes opor os recursos cabíveis que, segundo jurisprudência do STF (e a norma do art. 26 da Lei Federal nº 9.868/1999), podem ser embargos declaratórios e/ou recurso extraordinário (este, somente se a norma parâmetro na ADIn houver reproduzido dispositivo idêntico encontrável na Constituição Federal<sup>33</sup>);

---

31 SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 101-138; CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Da declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos em face das Leis nºs 9.868 e 9.882/1999. In: \_\_\_\_\_ (Org.). Op. cit., p. 39-99.

32 Para ver o estado do debate antes de novembro de 1999, consultar Regina Maria Macedo Nery Ferrari (1999, p. 181).

33 Ver MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 2000. p. 79/106; WIECHERT, Marlon Alberto. O recurso extraordinário no controle abstrato. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). *Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil: recurso extraordinário e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 61-76; LEONEL, Ricardo de Barros. Recurso extraordinário e controle



- b) segundo o raciocínio exposto na letra anterior, o prazo para trânsito em julgado será de 15 dias (já que o recurso extraordinário, conforme o art. 26 da Lei nº 8.038/1990, tem este prazo), contados da publicação integral da decisão no Diário de Justiça Eletrônico, incidindo, conforme o caso, o art. 188 do CPC, ou seja, podendo haver contagem de prazo em dobro para recorrer;
- c) após o trânsito em julgado, haverá nova publicação, em dez dias, em que se publicará apenas a parte dispositiva do acórdão, ou seja, suas conclusões, suprimindo-se o relatório e a motivação;
- d) essa nova publicação se fará em parte especial do Diário de Justiça Eletrônico e do Diário Oficial do Estado, para se dar amplo conhecimento a toda a sociedade e a todos os órgãos de Estado (estaduais, municipais e mesmo federais), já que as questões constitucionais são questões sempre transcendentais, que alcançam o interesse geral, o interesse de todos.

Concluída a descrição da estrutura da ação direta de inconstitucionalidade aforável perante o Tribunal de Justiça catarinense, na parte seguinte investigaremos a adequação da Lei catarinense nº 12.069/2001 à ordem constitucional federal vigente, sua conveniência e oportunidade, bem como suas inovações e lacunas sentidas comparativamente ao modelo federal, e o que ela poderia ter positivado, para aquém ou além desse modelo.

## 2 REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE LIMITES E POSSIBILIDADES DA ADIN CATARINENSE

Neste ponto do trabalho, refletiremos sobre três questões, que prepararão a sua conclusão:

- a) é válido, segundo a ordem constitucional vigente, a instituição do rito de ADIn por lei estadual?
- b) tendo em conta o modelo federal de ADIn, a estrutura da ADIn estadual ficou além ou aquém do paradigma central?
- c) que inovações seriam possíveis em face da estrutura da ADIn estadual vigente em Santa Catarina?

### 2.1 INSTITUIÇÃO DO RITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL DE ADIN POR LEI ESTADUAL

A Constituição de Santa Catarina, como já dissemos, regulou, em seus arts. 84 e seguintes, a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. O Estado promulgou a Lei nº 12.069, em dezembro 2001, que cuidou do rito pro-

cessual dessa ação; anteriormente, a Resolução Tribunalícia nº 6/1990 tratara da mesma matéria.

Tendo em conta o círculo constitucional de competências legislativas traçado na Constituição Federal, esses atos normativos catarinenses seriam válidos, legítimos, constitucionais?

Para darmos resposta a essa questão, precisamos sublinhar que, em nosso sistema federativo, a competência normativa do constituinte estadual se expressa por meio de poderes de elaboração da Constituição estadual, de emissão de normas constitucionais estaduais que serão paramétricas para os demais poderes estaduais e mesmo para os particulares. Nesse poder de elaboração da constituição está ínsito, implícito, o poder de criar o sistema de proteção da Constituição elaborada pelo Estado-membro. E as regras, o rito e os instrumentos de proteção da Constituição elaborada pelo Estado-Membro podem vir nela traçadas por normas constitucionais estaduais ou por normas legislativas ou regimentais produzidas pelos poderes constituídos estaduais.

Os institutos basilares do controle estadual de constitucionalidade e seus legitimados devem estar positivados no texto constitucional estadual, podendo o legislador ordinário estadual – o judiciário por meio de sua competência normante regimental – criar normas ordinárias que especifiquem, modulem os efeitos das decisões liminares e de mérito, definam o rito e o processo constitucional respeitante ao sistema de controle de constitucionalidade estadual.

Podemos dizer que há uma reserva de constituição estadual quanto à previsão dos institutos; todavia, quanto às regras do processo constitucional e suas características procedimentais secundárias, podem ser delineadas ou aprofundadas pela atividade legislativa infraconstitucional, como demonstram, no plano federal, as Leis Federais nºs 9.868/1999 e 9.882/1999, que definiram, respectivamente, o rito das ações diretas de inconstitucionalidade federal e da ação declaratória de constitucionalidade, e o rito da arguição de descumprimento de preceito fundamental, assim como as disposições regimentais do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional que dispõem sobre ritos judiciais e parlamentares no que toca a decisões e seus efeitos proferidas no controle de constitucionalidade. Nesse caso, o princípio da simetria deve funcionar como estimulante, como norte, como luz da liberdade de conformação do Estado-membro.

Afirmamos que o poder de proteção da Constituição estadual realiza-se em três momentos distintos:

- i) elaboração constituinte das linhas mestras do sistema, com a definição dos institutos basilares, com a opção pelos instrumentos processuais constitucionais que figuraram no rol de normas da Constituição estadual, tanto no ato inicial constituinte estadual, quanto pela ação de reforma constitucional do texto local;

- ii) os poderes constituídos estaduais, em atividade de normação infra-constitucional, por meio de leis ou atos regimentais, definirão com minúcia as características ordinárias do processo constitucional de controle da compatibilidade de atos e normas com a constituição estadual;
- iii) o judiciário estadual, por meio da cúpula do Tribunal de Justiça, em via de controle direto, ou os demais juízes estaduais, no âmbito do controle difuso, farão valer esses instrumentos diante das normas constitucionais estaduais paramétricas ao controle de constitucionalidade.

Com relação à regra de competência legislativa processual da União (art. 22, I, da CRFB), que poderia impedir o legislador estadual de tratar sobre tal matéria, asseveramos que o processo constitucional estadual de controle é instituto que está na esfera de competência constituinte e legislativa do Estado-membro e não se verá obstado por tal preceito por três razões básicas:

- i) o processo judicial que se cuida naquele texto é o processo civil e o processo penal, não o processo constitucional;
- ii) é inerente a capacidade de autolegislação e auto-organização dos Estados-membros definirem o seu sistema processual de defesa da constituição estadual, podendo fazê-lo por normas constitucionais estaduais, normas legais e normas regimentais;
- iii) seria incoerente que se imaginasse poder o constituinte decorrente elaborar uma constituição estadual, todavia o sistema de defesa dessa constituição fosse regulado por norma processual federal, sem que para isso houvesse disposição expressa posta pelo constituinte originário federal: aqui também a matéria, além de ser de competência implícita, também é remanescente.

É da essência da autonomia do constituinte estadual criar o sistema de defesa da Constituição que dele emanar. Cabe a ele e só a ele criar mecanismos de controle que assegurem a supremacia da Constituição Estadual no plano territorial dos Estados. Seria ilógico e inaceitável que o sistema de controle de constitucionalidade estadual fosse ou devesse estar previsto e exaurido na Constituição Federal – isso, para Anna Cunha Ferraz, anularia o significado da autonomia federativa.

Além disso, ressaltamos que o constituinte estadual não está obrigado a acompanhar os modelos de defesa criados e estruturados pela Constituição Federal, já que a criação de seu mecanismo de defesa é direito autônomo.

Para o Estado-membro, em nossa federação, a criação de seu sistema de defesa seria “direito autônomo”, não estando adstrito a acompanhar os eventuais modelos de defesa da Constituição Federal por esta criados e estruturados.

Assim, não haveria uma correspondência estrutural necessária entre controle federal e controle estadual de constitucionalidade. Óbvio que o sistema de defesa estadual está limitado pelas regras e princípios de observância obrigatória pelo poder constituinte decorrente, como são, a exemplo, a separação de poderes, o sistema de direitos e garantias fundamentais, a organização mínima do Poder Judiciário e sua articulação com os demais poderes.

Anna Cunha Ferraz, ao tratar do assunto, afirma:

[...] o controle de constitucionalidade frente à Constituição Estadual há de ser exercido por poderes constituídos pelo constituinte decorrente e, em regra, deve ser previsto na própria Constituição Estadual para que possa atuar eficazmente.

O constituinte estadual, ao criar o sistema de controle de defesa da Constituição, há de indicar-lhe a natureza, estruturar-lhe os meios de funcionamento, inclusive os de natureza processual.

Esse controle alcança, necessariamente, todos os atos jurídicos que tenham fundamento na Constituição Estadual, de modo direto ou indireto. Vale dizer que alcança a ação dos poderes locais, legislativo e executivo. Assim, à Constituição Estadual hão de ajustar-se, no plano legislativo, as leis estaduais e as leis municipais; no plano executivo, os atos do governador e das autoridades estaduais, dos prefeitos e autoridades municipais, e, no plano judiciário, os atos do Poder Judiciário Estadual, quer enquanto aplica normas (função jurisdicional), quer quando atua competências decorrentes da Constituição Estadual e das leis estaduais (função administrativa).<sup>34</sup>

Do exposto, conclui-se que o controle de constitucionalidade estadual (para defesa da constituição estadual no modo concentrado) é matéria dos Estados-membros e deve ser regulado no plano local como manifestação de autonomia federativa. Nesse sentido, o Estado de Santa Catarina, ao promulgar a Lei nº 12.069/2001, e, anteriormente, a Resolução Tribunalícia nº 6/1990, agiu de acordo com sua autonomia normativa, cingindo-se ao círculo constitucional de competências que lhe é assegurado na Constituição da República (arts. 1º, *caput*, 18, *caput*, 25, § 1º, 125, § 2º, da CRFB).

## **2.2 COMPARAÇÃO ENTRE O MODELO FEDERAL DE ADIN E O ESTADUAL CATARINENSE: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS CONSTATADAS**

O primeiro ponto a destacar é a semelhança, inclusive redacional, entre os artigos da Lei Estadual nº 12.069/2001 relativamente aos dispositivos da Lei Federal nº 9.868/1999, que regulou o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade federais. O legislador catarinense não apenas se inspirou, antes copiou, em certa medida, o modelo federal.

---

34 Apud ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Op. cit., p. 53.

*Segundo:* o legislador catarinense manteve o mesmo silêncio do legislador federal no que toca à ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Ou seja, a lei federal apenas regulou a ADIn e a ADC, nada dizendo sobre a Adio. Apesar de a Constituição estadual ter instituído a Adio (CESC, art. 85, § 3º), a lei estadual sobre ela nada dispôs.

*Terceiro:* a lei catarinense disciplinou apenas uma única ação, enquanto o legislador disciplinou duas, conferindo-lhes tratamento uniforme e sistematizado. Ora, poderia o legislador catarinense, como dissemos, ter aproveitado a oportunidade normante e ter disciplinado o rito da *adio* estadual.

*Quarto:* a lei estadual (art. 2º, VII), reproduzindo preceito da Constituição estadual (art. 85, VII, da CESC), limitou a propositura de ADIn, a prefeito, Mesa da Câmara e um quarto dos vereadores, somente quando se tratar de lei ou ato normativo municipal, ou seja, quando houver inconstitucionalidade de lei estadual em face da Constituição estadual, não poderão essas autoridades proporem a via concentrada. Tendo em conta os dispositivos similares da lei federal (art. 2º, IV e V) e da Constituição Federal (art. 103, IV e V), que regulamentaram a ADIn federal para a Mesa da Assembleia Legislativa e Governador, não notamos semelhante restrição, pois essas autoridades tanto podem impugnar leis estaduais e leis federais perante o STF, na via direta.

Ou melhor, o prefeito, como segundo chefe do Executivo, em Santa Catarina, tendo em conta o governador no plano federal (que também é o segundo chefe de Executivo, todavia em nível nacional), pode menos do que ele, pois não lhe foi atribuída a via processual de impugnação da lei estadual frente à Constituição estadual (e assim, na mesma proporção, a Mesa da Câmara, relativamente à Mesa da Assembleia Legislativa).

Nesse ponto, a lei estadual e a Constituição catarinense representam retrocesso relativamente ao modelo federal, que se baseou na ampliação democrática do polo ativo para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

*Quinto:* a lei estadual, na parte final do dispositivo anteriormente analisado (art. 2º, VII), consagrou norma atribuidora de legitimidade *ad causam* para ADIn, que representa, relativamente, ao modelo federal, significativo avanço, pois legitimou a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público de primeiro grau e as associações comunitárias (e.g., comunidades de bairro, etc.) a proporem a ação direta quanto se tratar de lei municipal contestável em face da Constituição estadual. Houve assim ampliação do número de sujeitos proponentes, todavia com redução do objeto da impugnação, como criticado no item quatro desta exposição. E o avanço é evidente, pois no modelo federal não foi atribuído legitimidade ativa às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados, nem aos seus Conselhos Seccionais da OAB, que seriam as instituições, em plano federal, similares às elencadas no plano estadual catarinense.

Além disso, sequer há, no plano federal, a menor menção a “associações representativas da comunidade”, o que, na esfera catarinense, amplia, e muito, a possibilidade de acesso à jurisdição constitucional estadual. O que no plano federal mais se aproxima de tal disposição é a alusão, no inciso IX do art. 2º da Lei nº 9.868/1999 (103, IX, da CRFB): a “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”; todavia, a ordem jurídica catarinense também legitimou “as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual” (arts. 2º, VI, da Lei nº 12.069; 85, VI, da CESC).

*Sexto:* o art. 8º da lei estadual inovou relativamente ao seu correspondente normativo, o art. 8º da lei federal. A disciplina estadual diz que, decorrido o prazo para as informações, serão ouvidos o Procurador-Geral do Município, se municipal o ato impugnado, o Procurador-Geral do Estado, se estadual, e, caso esse se abstenha de defendê-lo, será chamado a fazê-lo o Procurador-Geral da Assembleia Legislativa; após, ouvir-se-á o Procurador-Geral de Justiça (como integrante máximo do Ministério Público estadual).

No plano federal, o Advogado-Geral da União se pronunciará tanto no caso de lei federal quanto no de lei estadual, para defender a presunção de constitucionalidade de ambas. Sequer se cogitou de outro agente que possa substituí-lo em tal tarefa; melhor, sequer se admitiu que possa ele abster-se de tal responsabilidade processual. Após a manifestação da advocacia máxima da União, manifestar-se-á o Chefe Máximo do Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República.

*Sétimo:* tendo em conta o modelo federal, a lei estadual deixou de estabelecer uma disciplina procedimental que, na visão da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais de Häberle, poderia ser útil à exegese de questões constitucionais estaduais. Referimo-nos ao § 2º do art. 9º da Lei nº 9.868/1999: “O Relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição”.

Ora, esse dispositivo, no plano federal concentrado de constitucionalidade, quis oportunizar à Corte Constitucional Máxima Federal ouvir as Cortes inferiores quanto à aplicação da norma impugnada no controle difuso de constitucionalidade. Esse dispositivo promove promissora interação entre o controle concentrado e difuso de constitucionalidade. Em nosso entendimento, no plano estadual catarinense, poderia a Lei nº 12.069 tê-lo adotado, *mutatis mutandis*, para oportunizar ao relator ouvir os juízos monocráticos das Comarcas e as Turmas Recursais dos juizados especiais.

*Oitavo:* o art. 16 da lei estadual consagrou dispositivo completamente estranho ao modelo federal de ADIn: “Julgada a ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato, inclusive para efeitos do § 2º do art. 85 da Constituição Estadual”. Diz o dispositivo do § 2º do art. 85 da CESC: “Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será

comunicada ao Poder ou órgão competente para a adoção das providências necessárias”.

No modelo federal concentrado, apenas quando a Constituição Federal tratou da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º) é que exigiu “ciência ao poder competente para adoção das providências necessárias [...]”, se declarada a inconstitucionalidade por omissão. Lembremos que a Lei Federal nº 9.868/1999 não tratou da *Adio*, e nem especificou dispositivo semelhante.

Além disso, o constituinte estadual catarinense, ao adotar a *Adio* estadual, especificou:

Reconhecida a inconstitucionalidade, por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente, para adoção das providências necessárias a prática do ato ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para cumprimento em trinta dias. (art. 85, § 3º, da CESC)

*Nono*: a Lei nº 12.069/2001 não positivou, na ordem jurídica catarinense, o teor do art. 26 da Lei Federal nº 9.868/1999: “A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta ou em ação declaratória é irrecurável, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória”.

Não poderia ter adotado na íntegra este enunciado a lei estadual, por duas razões:

- a) não foi positivado, na Constituição catarinense, a ação declaratória de constitucionalidade<sup>35</sup>;
- b) a jurisprudência do STF admite recurso extraordinário em ADIn estadual, desde que a norma-parâmetro adotada nesta ação seja reprodução de norma-parâmetro da Constituição Federal (apenas *norma de reprodução*, e não as *normas de imitação*), conforme fixado na Reclamação nº 383/1993, Relatoria do Ministro José Carlos Moreira Alves<sup>36</sup>.

Ainda que não tenha adotado tal enunciado, é possível a interposição de embargos declaratórios contra acórdãos proferidos em ADIns estaduais (art. 535 do CPC), recurso que serve para o esclarecimento de qualquer decisão judicial, tanto as proferidas em processos de jurisdição ordinária como em processos de jurisdição constitucional concentrada<sup>37</sup>.

---

35 Ruy Samuel Espíndola (2003, p. 101/135) e Nagib Slaib Filho (1994, p. 92-97) entendem possível a adoção de ação declaratória de constitucionalidade nas ordens jurídicas dos Estados-membros brasileiros.

36 Cf. Mendes, 2000, p. 100-106/564-667 (íntegra do acórdão proferido na referida reclamação).

37 Sobre a distinção entre jurisdição ordinária estadual e jurisdição constitucional estadual, ver Ruy Espíndola, 2003, p. 114-117.

*Décimo*: a lei estadual também não positivou o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/1999:

A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Em outros termos, deixou de prever, expressamente, as técnicas de decisão encontráveis no sistema de controle de constitucionalidade concentrado federal, como são a “interpretação conforme a constituição”<sup>38</sup> e a “declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto”<sup>39</sup>. Ademais, não previu, explicitamente, o efeito vinculante<sup>40</sup> de suas decisões para o Poder Judiciário estadual e para os órgãos da Administração Pública estadual e municipal localizadas em território catarinense.

Esse silêncio sobre o efeito vinculante impossibilitou um olhar sobre o valor e uso da reclamação constitucional no plano estadual catarinense, para se fazer respeitar as decisões vinculantes tomadas em ADIn estadual. A Constituição barriga-verde, em seu art. 83, XI, letra *h*<sup>41</sup>, prevê o instituto da reclamação para preservar a autoridade das decisões do TJ.

A regulação de tal instituto, no plano da Constituição local, tem sido aceita como legítima pelo STF<sup>42</sup>. Assim, poderia e pode haver o uso da recla-

---

38 Ver, sobre essa técnica, Mendes, 2000, p. 47-57.

39 Idem.

40 Sobre o efeito vinculante, a Professora Regina Maria Macedo Nery Ferrari explica que esse efeito foi implantado no sistema constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional nº 3/1993, ligado à ação declaratória de constitucionalidade, no que diz respeito às decisões definitivas de mérito, segundo estatui o art. 102, I, a, e art. 102, § 2º, da Constituição Federal. E afirma a autora que “conferir efeito vinculante às decisões dos Tribunais Superiores é uma tendência universal e consiste em lhes dar maior eficácia, isto é, além da eficácia *erga omnes*, própria da proferidas em jurisdição concentrada; de consequência, todos os órgãos judiciários e administrativos ficam a ela vinculados, obrigados a respeitar o que já foi decidido pela Suprema Corte, o que possibilita a igualdade de efeitos pela submissão de todas as causas a seus termos, incluindo as que ainda estão em andamento” (2003, p. 211-212).

41 “Art. 83. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: [...] Poder Judiciário; XI – processar e julgar, originariamente: [...] i) a *reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões.*”

42 ADIn 2480/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 15.06.2007: “Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivo do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (art. 357), que admite e disciplina o processo e julgamento de reclamação para preservação da sua competência ou da autoridade de seus julgados: ausência de violação dos arts. 125, *caput* e § 1º, e 22, I, da Constituição Federal. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIn 2.212 (Ellen, Plub. 02.10.2003, DJ 14.11.2003), alterou o entendimento – firmado em período anterior à ordem constitucional vigente (v.g., RP 1092, Pleno, Djaci Falcão; RTJ 112/504) – do monopólio da reclamação pelo Supremo Tribunal Federal e assentou a adequação do instituto com os preceitos da Constituição de 1988. De acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal) e com os princípios da simetria (art. 125, *caput* e § 1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da *reclamação na Constituição Estadual*. 2. Questionada a constitucionalidade de norma regimental, é desnecessário indagar se a colocação do instrumento na seara do direito de petição dispensa, ou não, a sua previsão na Constituição estadual, dado que consta do texto da Constituição do Estado da Paraíba a existência de cláusulas de poderes implícitos atribuídos ao Tribunal de Justiça estadual para fazer valer os poderes explicitamente conferidos pela



mação<sup>43</sup>, como instrumento de proteção da ordem constitucional objetiva, no controle concentrado estadual, como tem sido feito no plano federal. A ordem jurídica catarinense já está aparelhada para tal. Basta a jurisprudência estadual começar a registrar seu uso.

Os pontos expostos resultaram da comparação realizada entre a *ADIn federal* e a *ADIn estadual catarinense*. No tópico seguinte, trataremos das possíveis inovações (inclusões e supressões) a serem realizadas pelo legislador catarinense no modelo concentrado de constitucionalidade estadual por via de ação direta de inconstitucionalidade.

### 2.3 INOVAÇÕES POSSÍVEIS AO MODELO ESTADUAL CATARINENSE DE ADIn

Neste último tópico do trabalho, tendo em conta a análise feita no segundo capítulo e a comparação exposta no item anterior, apontaremos algumas sugestões para alteração do modelo catarinense de ADIn. Sugestões de *lege ferenda*, que poderão implicar alteração da Constituição estadual ou da Lei Estadual nº 12.069 nas normas que disciplinaram o rito, o julgamento e os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade positivada na ordem jurídica catarinense.

A *primeira sugestão* implica alteração do inciso VII do art. 85 da CESC e do inciso VII do art. 2º da lei estadual catarinense. Nesses dispositivos, ficou assentado que o prefeito, a Mesa da Câmara, a Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, o representante do Ministério Público e as associações representativas de classe ou da comunidade poderão propor ADIn, desde que o ato impugnado seja lei municipal, não lhes facultando ação para impugnar lei estadual. Sugerimos a supressão derogatória, nos dispositivos apontados, de sua última parte, “[...] quando se tratar de lei ou ato normativo municipal”, assim restando legítima e democraticamente franqueada, aos agentes referidos, a possibilidade de impugnar leis estaduais lesivas aos interesses das comunidades municipais em face da Constituição estadual.

A *segunda sugestão* é para excluir o critério da pertinência temática adotado na jurisprudência do STF para *ADIn federal*, e admitida pelo TJ catarinense, para garantir maior democraticidade e abertura no controle concentrado barriga-verde. Assim, talvez se pudesse acrescentar um parágrafo único ao art. 2º da Lei nº 12.069/2001, com o seguinte enunciado: “Para o exercício do direito de ação pelos agentes e entes descritos nos incisos anteriores, não se exige a comprovação de pertinência temática, salvo demonstração de interesse para

---

ordem legal – ainda que por instrumento com nomenclatura diversa (Constituição Estadual/PB, art. 105, I, e e f). 3. Inexistente a violação do § 1º do art. 125 da Constituição Federal. A reclamação paraibana não foi criada com a norma regimental impugnada, a qual – na interpretação conferida pelo Tribunal de Justiça do Estado à extensão dos seus poderes implícitos – possibilita a observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, como exige a primeira parte da alínea a do art. 96, I, da Constituição Federal. 4. Ação direta julgada improcedente”.

43 Ver, entre tantos, MORATO, Leonardo L. *Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Esse autor é contra a sua instituição no plano estadual, cf. p. 267.

ente ou agente municipal impugnar lei vigente de município onde não exercem suas funções”.

A *terceira sugestão* é adotar, no texto da Lei nº 12.069/2001, parágrafo único ao seu art. 18, *mutatis mutandis*, com o mesmo teor do parágrafo único do art. 28 da Lei Federal nº 9.868/1999, que teria a seguinte redação:

A declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário estadual e à Administração Pública estadual e municipal.

A *quarta* seria a supressão derogatória do art. 16 da Lei nº 12.069/2001 e do § 2º do art. 85 da Constituição estadual catarinense, com os seguintes teores, respectivamente:

Julgada a ação, far-se-á a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato, inclusive para efeitos do § 2º do art. 85 da Constituição Estadual. Declarada a inconstitucionalidade, a decisão será comunicada ao Poder ou órgão competente para a adoção das providências necessárias.

Esses dispositivos, em nosso entendimento, se não ajudam a melhorar a eficácia do controle de constitucionalidade em Santa Catarina, podem atrapalhar-lhe a boa efetividade. Ocorre que a simples publicação do acórdão no órgão oficial de imprensa, no modo disciplinado no art. 18 da lei estadual (que corresponde ao art. 28 da Lei nº 9.868/1999), já opera efeitos de excluir da ordem estadual ou municipal a norma reconhecida como inconstitucional, já lhe empresta efeito *erga omnes*, vinculante, devendo o próprio acórdão dizer se haverá modulação dos efeitos temporais (*ex nun, ex tunc*), na forma do art. 17 da lei estadual.

Equívocada interpretação dos dispositivos que sugerimos derrogação pode levar ao entendimento de que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dependam de atos de autoridades alheias à Corte Constitucional catarinense. Ou seja, pode-se querer que para a ADIn, para o controle concentrado, se tome o mesmo procedimento que se tem tomado para o controle difuso exercido pelo pleno do TJ: comunicação à Assembleia Legislativa, para expedição de decreto legislativo suspensivo de lei declarada inconstitucional em decisão definitiva do TJSC, por aplicação, à espécie, do inciso XIII do art. 40 da CESC (que repete, *mutatis mutandis*, o art. 52, X, da CRFB)<sup>44</sup>.

---

44 Preocupação deste jaez foi revelada por proposição administrativa ao Pleno do TJ, por ato do então 1º Vice-Presidente do Tribunal catarinense, Desembargador João José Ramos Schaefer: “A generalidade dos autores e o próprio eg. Supremo Tribunal Federal tem como assente que a suspensão de que trata o art. 52, X, da Constituição Federal tem em vista apenas e tão somente as decisões proferidas por *via de exceção*, isto é, no controle difuso de constitucionalidade de leis. O mesmo, conseqüentemente, haverá de observar-se, no âmbito estadual, em relação às leis municipais e estaduais, que contrariem a Constituição Estadual, de sorte que somente serão objeto de suspensão por decreto legislativo da Assembleia leis tidas por inconstitucionais na *via incidental*. [...] Portanto, em se tratando de decisão em ação direta, nem há necessidade de comunicar-

A *quinta seria* a adoção, mudando o que deve ser mudado, do teor encontrável no § 2º do art. 9º da Lei Federal nº 9.868/1999, criando-se o § 3º no art. 9º da Lei nº 12.069, que teria a seguinte redação: “O relator poderá, ainda, solicitar informações às Turmas Recursais dos juizados especiais ou aos juízes monocráticos acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição”.

A *sexta sugestão* seria substituir, no texto da lei catarinense, o teor do art. 16, antes criticado, pelo seguinte teor:

A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo em ação direta é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios ou recurso extraordinário na forma disciplinada na legislação processual federal, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória.<sup>45</sup>

Essa inclusão tem mais fins didáticos e pedagógicos aos operadores jurídicos envolvidos com a aplicação adequada do controle de constitucionalidade concentrado estadual do que exigências pragmáticas, pois, como visto, a jurisprudência do STF e a legislação processual federal admitem tanto a interposição de recurso extraordinário quanto de embargos declaratórios, como afirmado anteriormente. O legislador catarinense talvez tenha sido tímido ao positivar a lei estadual, por ter entendido que tal preceito não caberia em seus limites de regulação, alcançando competência legislativa do legislador federal (art. 22, I, da CRFB). Como demonstramos no item 3.1 deste trabalho, esse entendimento não deve prevalecer em matéria de estruturação do sistema de defesa da Constituição estadual.

Acreditamos que o acatamento de tais sugestões pelo legislador catarinense poderá levar a um adequado aprimoramento do processo, julgamento e efeitos das decisões em ação direta de inconstitucionalidade aforável no Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Incidente de argüição de inconstitucionalidade*: comentários ao artigo 97 da Constituição e aos artigos 480 a 482 do Código de Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ARAÚJO, Marcelo Cunha de. *O novo processo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. 158 p.

---

-se à augusta Assembléia Legislativa o teor do acórdão, a não ser que se trate de ação que envolva decreto legislativo ou resolução legislativa que a própria Assembleia deva cumprir como executora do diploma legislativo respectivo. É que as decisões em ações diretas de inconstitucionalidade prolatadas pelo Tribunal de Justiça têm efeito imediato e eficácia *erga omnes*, não estando a aplicabilidade das decisões desta Corte dependentes de ‘ratificação’ ou homologação da Assembleia para se tornarem eficazes” (trecho de proposição levada ao conhecimento do Pleno do TJ em maio de 2002).

45 Sobre o uso dos embargos declaratórios e recurso extraordinário sem ser de ADIn estadual, ver o estudo de DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *O controle estadual de constitucionalidade das leis e atos normativos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 110/112.

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 406 p.
- BARBOSA, Rui. *Atos inconstitucionais*. Campinas: Russel, 2003.
- BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2004. 513 p.
- BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. Da declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos em face das Leis nºs 9.868 e 9.882/1999. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *O controle de constitucionalidade e a Lei nº 9.868/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 301 p.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- \_\_\_\_\_. Declaração de inconstitucionalidade de dispositivo normativo em sede de juízo abstrato e efeitos sobre os atos singulares praticados sob sua égide. *Revista dos Tribunais – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, RT, a. 5, n. 19, p. 279-307, abr./jun. 1997.
- DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *O controle estadual de constitucionalidade das leis e atos normativos*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Jurisdição constitucional estadual: notas para compreender sua problemática no âmbito da federação brasileira. *Revista da Esmesc – Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, v. 16, p. 89-141, dez. 2003.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da constitucionalidade das leis municipais*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. *Aspectos processuais da ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GIUSTINA, Vasco Della. *Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- GOMES, Joaquim B. Barbosa. A evolução do controle de constitucionalidade de tipo francês. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, a. 40, n. 158, abr./jun. 2003.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

JESUS, Noel Tavares de. *A ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina*. Florianópolis, 2004, 130 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo Aplicado (Especialização) – Faculdade de Ciências Sociais, Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – Cesusc.

\_\_\_\_\_. *A ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina*. Florianópolis: Obra Jurídica, 2005. 158 p.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Introdução e revisão técnica: Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LEONEL, Ricardo de Barros. Recurso extraordinário e controle objetivo de constitucionalidade na Justiça Estadual. In: NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins*. Coleção Aspectos Polêmicos e Atuais dos Recursos. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do processo de conhecimento: a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: Bushatsky, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, a. 34, n. 134, p. 11-39, abr./jun. 1997.

\_\_\_\_\_. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos/Instituto de Direito Constitucional, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei nº 9.868, de 10.11.1999*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Guilherme Peña de. *Direito constitucional: teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MORATO, Leonardo L. *Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NAVA, Elisur Arteaga. La Constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidade. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; HERNÁNDEZ, Rodolfo Vega (Coord.). *Justicia constitucional local*. Santiago de Querétaro: Fundap, 2003.

NEVES, Marcelo. *Teoria das inconstitucionalidades das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade da leis: revista e atualizada de acordo com a Constituição de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ROMERO, Raúl Márquez. *Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

SANTOS, Eduardo Sens dos. Ação direta de inconstitucionalidade em Santa Catarina. *Revista da Esmesc – Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis: AMC, a. 8, v. 13, p. 75-90, 2002.

SARMENTO, Daniel. A eficácia temporal das decisões no controle de constitucionalidade. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O controle de constitucionalidade e a Lei nº 9.868/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 301 p.

SEGADO, Francisco Fernández. La justicia constitucional ante el siglo XX: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelsiano. *Revista Latino-Americana de Estudios Constitucionais*, [S.l.]: Del Rey, n. 2, p. 211-278, jul./dez. 2003.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: que é o terceiro estado?* Org. e introd. de Aurélio Walter Bastos. Pref. de José Ribas. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Ovídio A. Batista da. *Curso de processo civil: processo de conhecimento*. 5. ed. rev. e atual. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, 2001.

WIECHERT, Marlon Alberto. O recurso extraordinário no controle abstrato. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). *Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil: recurso extraordinário e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 275 p.