



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO CONSTITUCIONAL

A AUTONOMIA DOS ESTADOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
NORMAS REPETIDAS

POR

FLÁVIA AYRES DE MORAIS E SILVA

Monografia apresentada à banca examinadora como um dos requisitos para obtenção do grau de Especialização em Direito Constitucional, realizada sob a orientação do Professor Mestre Léo Ferreira Leony.

Brasília/DF, 2009.

FLÁVIA AYRES DE MORAIS E SILVA

A AUTONOMIA DOS ESTADOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
NORMAS REPETIDAS

Monografia apresentada ao curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialização em Direito e Jurisdição, sob a orientação do Professor Mestre Léo Ferreira Leoney.

Brasília/DF, 2009.

FLÁVIA AYRES DE MORAIS E SILVA

A AUTONOMIA DOS ESTADOS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
NORMAS REPETIDAS

Monografia aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Msc. Léo Ferreira Leoney

---

Prof.(a)

---

Prof.(a)

Dedico o presente trabalho monográfico a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a sua elaboração, especialmente aos meus pais Rui e Maria, incentivadores maiores da minha educação, e aos meus irmãos Leonardo e Fernanda, pelo apoio incondicional.

## AGRADECIMENTO

Agradeço, acima de tudo, a Deus por me permitir concluir mais uma etapa da minha vida. Gratifico, ainda, o Prof. Msc. Léo Ferreira Leoney pela paciência e atenção dispensadas na orientação desta monografia.

## RESUMO

Trata-se a presente monografia de uma análise acerca do controle de constitucionalidade de normas repetidas no âmbito das Constituições Estaduais, seja de natureza obrigatória ou de mera imitação diante da autonomia estadual, tema escolhido a partir das aulas ministradas pelo orientador Léo Ferreira Leony, na disciplina Direito Constitucional Estadual da Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Inicia-se com uma exposição geral sobre federalismo e sua relação com a vigência das normas jurídicas, destacando as normas centrais e não centrais nas repartições de competência. Após, demonstra-se a existência de balizas na autonomia dos Estados, limitada diante das normas de observância obrigatória, diferenciando-as das normas de imitação, decorrentes da livre opção estadual. No terceiro capítulo, ressalta-se a importância dos parâmetros utilizados para controle de constitucionalidade das normas, dado que define a competência para apreciação como sendo do Tribunal de Justiça local (se o parâmetro for a Constituição Estadual) ou do Supremo Tribunal Federal (se o parâmetro for a Constituição Federal). Por fim, analisa-se possíveis conflitos diante da existência de normas repetidas nas Constituições Estaduais, estabelecendo qual decisão deverá prevalecer, conforme o caso, mormente diante da hipótese de tramitação simultânea de ações de impugnação da norma no Tribunal de Justiça local e no STF.

Palavras-chave: Federação. Autonomia dos Estados. Normas de observância obrigatória. Normas de imitação. Controle de Constitucionalidade. Parâmetro Constitucional. Competência.

## ABSTRACT

This monograph talks about an analysis about the control of constitutionality of repeated norms in the scope of the State Constitutions, either of obligator nature or just imitation in the face of the state autonomy. This theme was chosen from the lessons taught by educator Léo Ferreira Leony, who teaches the State Constitucional Law subject in Post-Graduation in Constitucional Law at the Institute Brasiliense of Public Law - IDP. This study initiates with a general exposition of federalism and its relation with the validity of the rules of the law, detaching the central norms and noncentral norms in scope offices. After, this work demonstrates the existence of beacons in the autonomy of the States, that is limited in the face of the norms of obligator observance, differentiating them of the norms of imitation, because of the free state option. The third chapter highlights the importance of the parameters used for control of constitutionality of the norms. This information defines the scope for appreciation as being of the local Court of Justice (if the parameter is the State Constitution) or of the Supreme Federal Court (if the parameter is the Federal Constitution). Finally, this study analyzes possible conflicts in the face of the existence of repeated norms in the State Constitutions, establishing which decision will have to prevail, according to the case, mainly in the face of the hypothesis of simultaneous transaction of action of impugnation of the norm in the local Court of Justice and the STF.

**Key-Words:** Federacy. Autonomy of the States. Norms of obligator observance. Norms of imitation. Control of Constitutionality. Constitutional parameter. Scope.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>FEDERALISMO E AUTONOMIA DOS ESTADOS .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LIMITES À AUTONOMIA DOS ESTADOS .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS REPETIDAS .....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>36</b>



## INTRODUÇÃO

Quando se fala em controle de constitucionalidade no Brasil, instituto essencial para garantir um efetivo federalismo, a supremacia da Constituição, a repartição de competências, geralmente se associa ao sistema federal, especialmente ao concentrado (ações diretas propostas perante o Supremo Tribunal Federal), debruçando-se inúmeros doutrinadores sobre esse tema tão fascinante e vasto.

Do mesmo modo que a Constituição Federal, como norma suprema da República Federativa do Brasil, deve ser respeitada, aplicada e efetivada em todo o território brasileiro, não se pode esquecer que no âmbito de cada Estado, deve-se igual tratamento às Constituições Estaduais, já que “[...] *em seu território e dentro dos limites da competência que, atribuída constitucionalmente, não pode ser reduzida enquanto vigente o texto que lhe deu embasamento, o Estado-Membro impõe uma ordem jurídica centralizada e eficaz*”<sup>1</sup>, motivando a aplicação do referido instituto também no âmbito estadual.

Porém, poucos doutrinadores se debruçam sobre essa supremacia constitucional estadual, dificultando a assimilação da amplitude e profundidade do conceito de “autonomia”, característica dos Estados-Membros no Federalismo, e conduzindo ao equívoco de que sempre e em qualquer circunstância a Constituição Federal deve preponderar.

Ocorre que uma conseqüência da superioridade da Constituição Estadual na ordem jurídica parcial do Estado-Membro é a sua supremacia em relação às normas internas. É

---

<sup>1</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 59.

evidente que, por fazer parte da Federação, os Estados-Membros, na atuação de sua autonomia, devem respeitar a Constituição Federal, o que possibilita o surgimento de normas repetidas, seja por causa da observância obrigatória ou por liberalidade (normas de mera imitação).

Justamente por causa da existência de normas repetidas, o que possibilita uma norma local violar ao mesmo tempo uma norma constitucional federal e estadual, surge a questão de se saber, quando do controle da constitucionalidade, qual decisão irá prevalecer: do guardião da Constituição Federal (Supremo Tribunal Federal) ou do guardião da Constituição Estadual (Tribunal de Justiça local).

Assim, procura-se fazer uma breve exposição acerca do controle de constitucionalidade de normas repetidas no âmbito das Constituições Estaduais, seja de natureza obrigatória ou de mera imitação diante da autonomia estadual, iniciando-se com uma exposição geral sobre federalismo e sua relação com a vigência das normas jurídicas, com destaque para as normas centrais e não centrais nas repartições de competência.

Após, demonstra-se a existência de balizas na autonomia dos Estados, limitada diante das normas de observância obrigatória, diferenciando-as das normas de imitação, decorrentes da livre opção estadual. No terceiro capítulo, ressalta-se a importância dos parâmetros utilizados para controle de constitucionalidade das normas, dado que define a competência para apreciação como sendo do Tribunal de Justiça local (se o parâmetro for a Constituição Estadual) ou do Supremo Tribunal Federal (se o parâmetro for a Constituição Federal).

Por fim, analisa-se possíveis conflitos diante da existência de normas repetidas nas Constituições Estaduais, estabelecendo qual decisão deverá prevalecer, conforme o caso, mormente diante da hipótese de tramitação simultânea de ações de impugnação da norma no Tribunal de Justiça local e no STF.

Apesar da existência de diversos tipos de controle de constitucionalidade (preventivo, repressivo, político, judicial, difuso, concentrado) restringir-se-á a análise sob o aspecto jurisdicional concentrado por ser o que mais “[...] *complementa o conceito de Estado de Direito, entendido como aquele onde toda a atividade dos órgãos e poderes públicos deve exercitar-se atendendo a normas jurídicas predeterminadas, especialmente a Constituição*”<sup>2</sup>.

Ademais, é nesse tipo de controle, tendo em vista seus efeitos *erga omnes*, que mais apresenta dúvidas resultantes das implicações decorrentes da coexistência das jurisdições estadual e federal, o que possibilita eventual dupla ofensa de atos estaduais e exige a fixação de parâmetros para a devida harmonização das ordens jurídicas (central e parciais).

---

<sup>2</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 183.

## CAPÍTULO I

### FEDERALISMO E AUTONOMIA DOS ESTADOS

Para se analisar a autonomia dos Estados Federados, é necessário entender alguns aspectos de organização dos Estados e sua relação com a vigência das normas jurídicas.

O Estado pode se organizar territorialmente em diversas formas, sintetizadas nas idéias de centralização e descentralização, que podem ser analisadas sob o prisma estático (em que se ressalta o critério de validade das normas) e dinâmico (considerando os métodos de criação e execução das normas).

Ensina Gabriel Ivo<sup>3</sup> que o aspecto estático, em face da esfera<sup>4</sup> espacial de vigência das normas, ganha realce nos Estados descentralizados, já que se têm as normas centrais, válidas para todo o território, e as normas não-centrais, válidas apenas para parte do território. Nos centralizados, há apenas normas com a mesma esfera espacial de vigência, embora possam diferir em relação à esfera pessoal.

Sob o ponto de vista dinâmico, ocorre a centralização quando todas as normas emanam de um único órgão, o que pode ocorrer na descentralização estática, já que um mesmo órgão

---

<sup>3</sup> IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 77/81.

<sup>4</sup> Gabriel Ivo associa os elementos do Estado com esferas de validade das normas jurídicas, apontando o elemento povo ao âmbito pessoal; o território, ao espacial; e o poder soberano à validade e eficácia da ordem jurídica, de cuja unidade resultam a unidade do território e do povo. In: IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 75/76.

pode criar normas centrais e não-centrais, o que demonstra a desvinculação dos aspectos analisados.

Do mesmo modo, pode haver centralização dinâmica (vários órgãos elaboram as normas) com descentralização estática (com mesmo âmbito territorial de aplicação), utilizando Gabriel Ivo como exemplo um governo em que a administração é dividida por ramos, cada um sob a direção de um Ministro.

O doutrinador citado ressalta também que a descentralização pode ser perfeita ou imperfeita. Será perfeita quando uma norma não-central não puder ser invalidada por uma norma central, sendo imperfeita quando a central delinea aspectos gerais a ser especificados pelas não-centrais.

Com base nesses conceitos, verifica-se que o Estado Federal Brasileiro<sup>5</sup> é descentralizado tanto do ponto de vista estático como sob o prisma dinâmico (há normas centrais editadas pelo Congresso Nacional e não-centrais editadas pelas Assembleias Estaduais e Câmeras Municipais), sendo imperfeita no que se refere às competências concorrentes e perfeita em relação às competências exclusivas.

Ressalta-se, ainda, que, em face do critério pessoal de validade, é possível que normas centrais não se apliquem indistintamente a todos os entes da federação, explicando o doutrinador Léo Ferreira Leony<sup>6</sup> o motivo de tal distinção, nos seguintes termos:

[...] Porque tais entes [União, Estados, Municípios e Distrito Federal] podem exercer papéis diferenciados na estrutura federativa, é comum que a ordem jurídica de um Estado federal lhes atribua uma série de competências, faculdades, direitos e deveres dispostos de maneira diferenciada ou assimétrica. Por outro lado, também é próprio que a mesma ordem jurídica imponha determinados padrões normativos em caráter uniforme, como necessários à manutenção de um mínimo de identidade entre as diversas pessoas políticas integrantes do pacto.

---

<sup>5</sup> Para uma análise histórica do desenvolvimento do federalismo nas Constituições Brasileira: Trigueiro, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

<sup>6</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 6.

Dá a diferenciação entre normas nacionais e normas federais, caracterizadas como sendo

[...] As primeiras incidiriam em todo o território nacional sem exclusão de qualquer ente federativo, inserindo-se, portanto, na categoria das normas centrais obrigatórias para todas as unidades da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); enquanto as outras, embora sendo normas centrais, válidas em todo o território, teriam nos órgãos da União seus destinatários únicos, não se podendo atribuir nem àquelas nem a estas normas o critério territorial como critério único de validade.

Como se percebe, umas e outras são normas centrais, por apresentarem o mesmo âmbito territorial de validade. Todavia, segundo um critério pessoal de validade, diferem parcialmente, pois, embora ambas vinculem a União, apenas as leis nacionais obrigam simultaneamente os demais entes federativos.<sup>7</sup>

A ordem jurídica central (Constituição Federal) já delimita as ordens jurídicas parciais (dos Estados e dos Municípios), estabelecendo regras de competência para que a descentralização permaneça harmonicamente, ressaltando-se que tais ordens jurídicas parciais possuem o mesmo nível hierárquico, já que ambas retiram seu fundamento de validade da ordem jurídica central, conforme ensinamentos de Gabriel Ivo:

Tanto as leis nacionais, como as leis federais e estaduais, e no caso brasileiro, as leis municipais, possuem o mesmo nível, não se podendo falar, entre elas, de hierarquia. É que hierarquia do ponto de vista jurídico só acontece quando uma norma inferior retira seu fundamento de validade da que lhe está em cima. O conceito de hierarquia é relacional, uma norma é hierarquicamente inferior à norma que lhe fornece seu fundamento de validade. No exemplo das espécies normativas mostradas, umas não retiram seu fundamento de validade das outras. Todas encontram seu fundamento na mesma fonte: a Constituição Federal<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Leoney, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 7/8.

<sup>8</sup> IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 85.

No federalismo, a descentralização constrói-se com repartição de competências, evidenciando a participação dos entes federados na elaboração das normas, seja relacionado com a ordem jurídica total (por meio do Senado) como as parciais (normas jurídicas não-centrais) e a limitação da capacidade de auto-determinação por meio da necessidade de observância de certos princípios constitucionais, o que revela a faceta da autonomia dos entes (e não soberania), consubstanciada no poder constituinte decorrente (plena liberdade dentro do âmbito delimitado pela Constituição Federal, resultado do poder constituinte originário).

Sobre o federalismo e a repartição de competências, Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>9</sup> ressalta que

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas. Com efeito, a autonomia, no seu aspecto primordial, [...*Omissis*...], significa a edição de normas próprias -, corresponde, no caso dos estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis.

[...] a não delimitação do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação.

Outros aspectos necessários para a existência do federalismo são a rigidez constitucional, a sua instituição como *clausula pétre*a e a existência de um órgão de controle. Isso porque sendo flexível esse modelo poderia ser facilmente alterado e de nada adiantaria a existência de processo mais dificultoso se se permitisse a mudança do conteúdo em si, sob pena de se possibilitar uma verdadeira ruptura constitucional (causa primordial de um poder constituinte originário) por meio de meros processos legislativos.

---

<sup>9</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 14/15.

A necessidade de um modelo rígido para a subsistência do federalismo também é observada por Oswaldo Trigueiro que afirma:

[...] um regime federal autêntico [...] somente se sente garantido por normas constitucionais de caráter rígido, insuscetíveis de serem livremente modificadas à sua revelia, por processo de reforma de que os Estados não participem ou que não estejam condicionados à sua anuência<sup>10</sup>.

Assim, “[...] a rigidez e a superioridade da Constituição asseguram, por conseqüência, a existência e a irredutibilidade das competências tanto do Poder Central quanto dos Poderes Estaduais”<sup>11</sup>, tornando imprescindível a existência de um órgão encarregado com o dever de garantir a plena eficácia das normas constitucionais para se evitar usurpações de competências e para se proteger o pacto federalista instituído pela Constituição, fenômeno conhecido como controle de constitucionalidade.

---

<sup>10</sup> Trigueiro, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 48.

<sup>11</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 165.



## CAPÍTULO II

### LIMITES À AUTONOMIA DOS ESTADOS

As restrições à autonomia dos Estados encontram suas balizas definidas na repartição de competências definidas pela norma suprema fundamental (Constituição Federal), já que, sendo as Constituições Estaduais produtos do Poder Constituinte Derivado, as limitações são determinadas pelo Poder Constituinte Originário, este sim ilimitado.

Considerando que a autonomia dos Estados é condicionada pela observância aos princípios estatuídos em seu fundamento de validade (Constituição Federal), só há plena liberdade na elaboração de normas constitucionais estaduais se respeitados os parâmetros máximos constitucionais, não podendo estabelecer normas cuja competência pertence a outro ente (União ou Municípios) ou poder (Executivo ou Judiciário).

Nos ensinamentos de Léo Ferreira Leony<sup>12</sup>:

Assim como recebem parcela de poder para ser exercido no âmbito do seu território, os Estados-membros também são destinatários de uma série de limites previstos na Constituição Federal, materializados nas chamadas normas de observância obrigatória. É a Constituição da República que, por intermédio dessas normas, delimita o âmbito de atuação das entidades federativas estaduais.

Assim, ao mesmo tempo que confere aos Estados um conjunto de poderes a serem exercidos de forma plena, sem encontrar nenhum tipo

---

<sup>12</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 11.

de ordenação prévia quanto ao modo de disciplinar determinadas matérias postas à disposição desses entes, a Constituição Federal também instituiu um grande número de norma estabelecidas de limites ao exercício da autonomia estadual.

Ressalta-se que as normas de observância obrigatória não precisam ser necessariamente reproduzidas<sup>13</sup>, porque no ápice das Constituições Estaduais há a Constituição Federal, norma fundamental suprema, que deve ser observada e cumprida, não havendo que se falar em eventual inconstitucionalidade por omissão no âmbito estadual, já que se determinada norma encontra-se prevista na Magna Carta como fundamental, conseqüentemente os Estados devem observância<sup>14</sup>.

Assim, nos dizeres de Gabriel Ivo<sup>15</sup>:

A reprodução do princípio, portanto, em nada lhe acrescenta a eficácia nem tem o condão de satisfazer o comando constitucional de *observância* e *obediência*. Observar ou obedecer um princípio constitucional significa abster-se de emitir regras que com ele sejam incompatíveis ou, de um modo positivo, a emissão de regras que venham imprimir-lhe eficácia. Não se cumpre um princípio repetindo no texto da Constituição Estadual o seu enunciado.

A reprodução de referidas normas constituiria mero reforço da observância obrigatória, o que não vai de encontro ao texto constitucional federal, já que

Um dos fundamentos da viabilidade dessa transposição está em que, ainda que não se transcrevessem essas normas para o texto da Constituição Estadual, teriam elas validade em todo o território do Estado-membro e vinculariam os Poderes Públicos locais, independentemente de sua absorção pelo ordenamento constitucional local, visto que se enquadram naquela categoria de normas

---

<sup>13</sup> Constata-se, em grande parte das Constituições Estaduais, que há uma extensa repetição desnecessária de normas de observância obrigatória e que, nas poucas inovações em seu âmbito de autonomia, há grandes violações aos parâmetros constitucionais estabelecidos.

<sup>14</sup> Daí entender-se atécnicamente a expressão “normas de reprodução obrigatória” utilizada por alguns doutrinadores.

<sup>15</sup> IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 141.

diretamente aplicáveis aos entes federativos componentes da Federação como um todo.<sup>16</sup>

Porém, uma consequência da reprodução da norma é a possibilidade de sua utilização pelo Tribunal de Justiça como parâmetro para aferição da constitucionalidade das normas locais em face da Constituição Estadual, sem usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista o fenômeno da estadualização da norma, referida pelo Ministro Celso de Mello, na Reclamação 5049/RJ, que restou assim ementada:

FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. POSSIBILIDADE (CF, ART. 125, § 2º). PARÂMETRO ÚNICO DE CONTROLE: A CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO-MEMBRO OU, QUANDO FOR O CASO, A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE, CONTUDO, TRATANDO-SE DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL "IN ABSTRACTO" DO ESTADO-MEMBRO (OU DO DISTRITO FEDERAL), DE ERIGIR-SE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA À CONDIÇÃO DE PARADIGMA DE CONFRONTO. A QUESTÃO DA INCORPORAÇÃO FORMAL, AO TEXTO DA CARTA LOCAL, DE NORMAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. "ESTADUALIZAÇÃO", NESSA HIPÓTESE, DE TAIS NORMAS CONSTITUCIONAIS, NÃO OBSTANTE O SEU MÁXIMO COEFICIENTE DE FEDERALIDADE. LEGITIMIDADE DESSE PROCEDIMENTO. HIPÓTESE EM QUE AS NORMAS "ESTADUALIZADAS" PODERÃO SER CONSIDERADAS COMO PARÂMETRO DE CONFRONTO, PARA OS FINS DO ART. 125, § 2º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA QUE IMPUGNA, PERANTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DIPLOMA NORMATIVO LOCAL, CONTESTANDO-O, EM TESE, EM FACE DE NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO PRÓPRIO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE, AO DEFERIR A LIMINAR NA AÇÃO DIRETA, SUSPENDE A EFICÁCIA DA LEI ESTADUAL (LEI Nº 4.946/2006). ADMISSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECLAMAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

---

<sup>16</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 26.

Embora a restrição à autonomia dos Estados no federalismo seja exceção, devendo, portanto, ser interpretada estritamente, não há como negar a existência de limitações implícitas, citando, para melhor visualização, o exemplo utilizado por Léo Ferreira Leony, consistente nas normas de competência, que ao impor determinadas matérias a um ente, implicitamente proíbe os demais de tal incumbência<sup>17</sup>.

Saber se uma determinada norma é de observância obrigatória ou não, tendo em vista que a Constituição Federal constitui “parâmetro obrigatório de toda a normatividade do Estado”, em face de sua supremacia, deve-se, sistematicamente e substancialmente, analisar a essência da organização do Estado Federal, fundamentada no texto constitucional pelos princípios estatuídos no Título I (sistema republicano, fundamentos, separação dos Poderes, objetivos fundamentais), cabendo a última palavra sobre a natureza da norma ao Supremo Tribunal Federal por ser o intérprete prevalecente da Magna Carta.

Todas as normas constitucionais devem ser concretizações desses princípios fundamentais, de modo que

[...] os princípios constitucionais a serem observados na criação da Constituição Estadual consistem nos chamados princípios fundamentais prescritos no Título I da Constituição da República Federativa do Brasil.

As demais normas espalhadas no texto constitucional e que modelam a competência para a elaboração da norma constitucional estadual, traduzem as dimensões e a concretude que assumem esses princípios quando se referem a determinados temas<sup>18</sup>.

Assim, pode-se vislumbrar que os denominados princípios sensíveis (cuja nomenclatura bem vaga em nada ajuda precisamente) previstos no artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal, as normas de preordenação (que antecipadamente estabelecem alguns

---

<sup>17</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 15/16

<sup>18</sup> IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997, p. 175.

aspectos da organização do Estado-membro, apontando-se como exemplo o artigo 27), as normas federais extensíveis (já que nem toda norma que destina à União permite a extensibilidade aos demais entes) e os princípios constitucionais estabelecidos são desdobramentos dos princípios fundamentais.

Tal aspecto revela que há limites à autonomia dos Estados (no exercício de seu Poder Constituinte Derivado), não apenas sob a ordem negativa (não poder contrariar a Constituição Federal), como também sob a ordem positiva (dever de observância e aplicação dos preceitos e fins da Constituição Federal), ressaltando que “[...] *o federalismo deve ser visto não somente como técnica de repartição de poderes, mas também como conjunto de valores essenciais a preservar.*”<sup>19</sup>

Quanto às normas não-obrigatórias previstas na Constituição Federal, dispondo os Estados de plena autonomia no que tange as matérias abordadas, o ente estadual pode optar por adotar o modelo federal, “imitando-o”.

Ocorre que

[...] o disciplinamento do Poder Constituinte dos Estados é de tal forma determinado pela Constituição Federal que as Constituições Estaduais são praticamente cópias da Constituição Federal; e, tão idênticas são entre si, que o exame de algumas dispensa o exame das demais; a padronização atinge não somente a estrutura formal das Constituições, mas, também, o próprio conteúdo, a própria matéria constitucional nelas positivada.<sup>20</sup>

Esse fenômeno de padronização, refletindo praticamente uma cópia da Constituição Federal, demonstra a dificuldade de os Estados-Membros “*distinguir quais* os preceitos que

---

<sup>19</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 136.

<sup>20</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 124.

devem ser copiados, dos que devem ser assimilados *ou* adaptados *e quais os preceitos da Constituição Federal que não* precisam ser necessariamente adotados pelos Estados”<sup>21</sup>.

De qualquer forma, a existência de normas de imitação nas Constituições dos Estados-membros decorre do livre exercício do poder de autonomia, tratando-se de mera liberalidade estadual, que poderia perfeitamente dar a uma determinada matéria englobada por esta não-vinculação tratamento totalmente diverso do estabelecido pelo Constituinte Originário.

Esclarece Léo Ferreira Leoncy<sup>22</sup>:

Porque resultantes do exercício do poder autônomo, é que as normas constitucionais estaduais de imitação, tal como ocorre com as normas originais de auto-organização, são chamadas de normas autônomas, tendo em vista que “decorrem de uma decisão do constituinte estadual, na área de auto-organização que lhe *reservou* a Constituição Federal”

[...*Omissis*...]

De igual modo, se o constituinte estadual não estava obrigado a oferecer um tratamento simétrico ao encontrado na Constituição Federal, tendo-o feito por mera liberalidade, também não está obrigado a mantê-lo. Assim, poderá assumir uma disciplina diversa da existente na Constituição Federal, em substituição daquela originariamente adotada na Constituição do Estado-membro, desde que o faça por processo regular de reforma constitucional.

Percebe-se, assim, que nem sempre uma norma estadual de idêntico teor de um dispositivo constitucional federal encontra-se inserida na Constituição Estadual por imposição da Norma Suprema, podendo ser fruto de mera liberalidade do ente estadual, que assim optou no livre exercício de sua autonomia, atuação indispensável em um Estado Federalista.

---

<sup>21</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 158.

<sup>22</sup> Leoncy, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 31/32.

### CAPÍTULO III

#### **PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL**

Para preservar sua autonomia e superioridade no âmbito local, os Estados-membros devem dispor de meios de controle de suas competências, tal como existe, no âmbito nacional, por exemplo, as ações diretas de inconstitucionalidade por meio das quais o Supremo Tribunal Federal garante a autoridade da Constituição Federal.

Assim, o controle abstrato de normas em face da Constituição Estadual é previsto pelo artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, que estabelece competir *“ao Estado a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”*.

Não estabelecendo obrigatoriedade de adoção do modelo federal de controle de constitucionalidade, a Constituição Federal conferiu aos Estados liberdade para dispor de um sistema próprio de defesa da Constituição Estadual, até porque se assim não fosse o federalismo, protegido pela Constituição Federal como cláusula pétrea, estaria ameaçado.

Nos ensinamentos de Ana Cândida de Cunha Ferraz:

Inaceitável e ilógico seria admitir-se que esse sistema de defesa fosse ou devesse ser previsto pela Constituição Federal. O sistema federativo, na sua

pureza, rejeita a hipótese, até mesmo por razões de ordem prática, vez que o Constituinte Originário não poderia adiantar e prefixar, na sua plenitude, os caminhos a serem perseguidos pelo Constituinte Estadual para desdobrar as competências que lhe são próprias. Qualquer imposição nesse sentido anularia o próprio significado do princípio da autonomia federativa<sup>23</sup>.

Assim, dentro dos contornos estabelecidos pela Magna Carta, especialmente no que diz respeito ao objeto (leis ou atos normativos estaduais ou municipais) e à legitimação (impossibilidade de atribuição a um só órgão), os Estados detém liberdade para estabelecer o sistema próprio de controle abstrato de constitucionalidade, sem necessidade de simetria com o modelo federal.

A grande diferenciação, portanto, entre a representação de inconstitucionalidade estadual e a ação direta de inconstitucionalidade de competência do STF consiste na utilização do parâmetro confrontado: na primeira, é a Constituição Estadual; enquanto na segunda, é a Constituição Federal.

Tal aspecto revela a coexistência das jurisdições constitucionais estaduais e federal em favor de que milita a ampla autonomia dos Estados, pressupondo “*em uma estrutura federativa, expressa previsão constitucional e uma definição dos ‘parâmetros de controle’ (Kontrollmassstäbe)*”, de modo que “*mesmo quando as disposições dos textos constitucionais federal e estadual tiverem idêntico conteúdo, há de se admitir a autonomia dos pronunciamentos jurisdicionais da Corte Federal ou de tribunal estadual*”<sup>24</sup>.

Isso porque “*No processo de controle abstrato de normas no âmbito local, o parâmetro de aferição de legitimidade de leis e atos normativos estaduais e municipais é exclusivamente, a Constituição do respectivo Estado-membro*”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 187.

<sup>24</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=122>>. Acesso em: 20 mai 2009.

<sup>25</sup> Leoncy, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 81.



O Ministro Gilmar Mendes, assim, explicita a diferença dos parâmetros:

A amplitude da jurisdição constitucional no Estado federal suscita inúmeras questões. A inexistência de regras de colisão – como é o caso da Alemanha e do Brasil – enseja insegurança, em determinadas situações, quanto à competência da jurisdição estadual ou federal.

Como os atos do poder estadual estão submetidos às jurisdições constitucionais estaduais e federal, torna-se evidente, em certos casos, a concorrência de competências, afigurando-se possível submeter uma questão tanto à Corte estadual quanto ao *Bundesverfassungsgericht*, nos casos de dupla ofensa.

Todavia, como enunciado, os parâmetros para o exercício do controle de constitucionalidade pelo *Bundesverfassungsgericht* hão de ser, fundamentalmente, a Constituição e as leis federais. Da mesma forma, parâmetro para o controle de constitucionalidade exercido por um *Landesverfassungsgericht* é a Constituição estadual, e não a Lei Fundamental ou as leis federais.

Situação semelhante verifica-se ente nós. O parâmetro de controle do juízo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal haverá de ser apenas a Constituição Federal. Já o parâmetro de controle abstrato de normas perante o Tribunal de Justiça estadual será apenas e tão-somente a Constituição estadual.

[...*Omissis*...]

Não se deve olvidar que o chamado *poder constituinte decorrente* do Estado-membro é, por sua natureza, um poder constituinte limitado, ou, como ensina, Anna Cândida da Cunha Ferraz, é um poder que "*nasce, vive e atua com fundamento na Constituição Federal que lhe dá supedâneo; é um poder, portanto sujeito a limites jurídicos, impostos pela Constituição Maior*". Essas limitações são de duas ordens: as Constituições estaduais não podem contrariar a Constituição Federal (*limitação negativa*); as Constituições estaduais devem concretizar no âmbito territorial de sua vigência os preceitos, o espírito e os fins da Constituição Federal (*limitação positiva*).<sup>26</sup>

Ressalta-se que “[...] *os parâmetros de controle federal e estadual guardam autonomia entre si, para fins de definir o Tribunal competente para se pronunciar acerca da*

<sup>26</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=122>>. Acesso em: 06 abril. 2009.

*inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo local [...]*<sup>27</sup>, de modo que a competência para apreciação da constitucionalidade da norma atacada é estabelecida pela causa de pedir, conforme o parâmetro apontado.

Detendo o monopólio da defesa da Constituição Estadual, o Tribunal de Justiça local é o competente exclusivo para o controle abstrato de normas com parâmetro na Constituição Estadual, porém seus poderes estão limitados, em via de controle concentrado, ao parâmetro estadual, somente podendo utilizar como parâmetro a Constituição Federal sem sede incidental.

O instituto da representação de inconstitucionalidade no âmbito local tem sua razão de ser na própria Federação e na superioridade hierárquica-normativa da Constituição Estadual em face das normas locais, já que

[...] no âmbito do ente federado estadual ou municipal, os Poderes Públicos devem obediência não apenas à Constituição da República, mas, igualmente, estão jungidos à Constituição do respectivo Estado-membro. Tal circunstância deixa evidente, portanto, que a supremacia da Constituição Estadual é um princípio constitucional estabelecido inerente ao Estado federal brasileiro.

[...*Omissis*...]

Desse modo, a atribuição de competência aos Estados-membros para que adotem um controle abstrato de normas em face de sua Lei Fundamental representa uma garantia processual da superioridade desta. E a prática desse controle, como não poderia deixar de ser, implica a preservação e permanência do direito constitucional estadual<sup>28</sup>.

Assim, sendo o parâmetro de constitucionalidade a Constituição Estadual, cabe ao Tribunal de Justiça (com exclusão de qualquer outro órgão) apreciar a representação de inconstitucionalidade, por lhe ser função precípua, havendo possibilidade de reexame da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, em caso de interposição de recurso extraordinário,

---

<sup>27</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 124/125.

<sup>28</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 82/84.

tão-somente cabível se for hipótese de norma de reprodução obrigatória ou se houver apreciação incidental de norma em face da Constituição Federal.

Tendo em vista a possibilidade de interposição do recurso extraordinário (meio recursal típico apenas nas vias de controle difusa) no âmbito do controle de constitucionalidade concentrado, poderia-se imaginar que com o manejo desse recurso o controle aberto se transformaria em fechado, exigindo a comunicação ao Senado para dispor de efeitos *erga omnes*, nos termos do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal.

Porém, essa não foi a conclusão chegada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 187.142, transcrevendo-se o seguinte trecho do Ministro Marco Aurélio:

O fato de a matéria ter chegado ao Supremo na via do extraordinário não descaracteriza o processo em si. O processo continua sendo objetivo, o controle continua sendo concentrado e a nossa decisão, a teor do disposto no artigo 512 do Código de Processo Civil, substitui aquela prolatada pelo Tribunal de Justiça com a extensão já anunciada por V. Exa., ou seja, nacional<sup>29</sup>.

Isso porque a possibilidade do manejo dessa via recursal advém simplesmente do enquadramento ao dispositivo constitucional previsto no artigo 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, não possuindo tal norma força para alterar a natureza do processo (de objetivo para subjetivo).

A pouca discussão acerca da utilização desse recurso no âmbito dos processos objetivos é devida a freqüente associação do processo objetivo tão-somente à jurisdição constitucional federal, na qual não é possível o uso do recurso extraordinário, justamente por envolver competência originária do próprio Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>29</sup> Trecho extraído do: Leoncy, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 135/136.

## CAPÍTULO IV

### **CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS REPETIDAS**

Como uma norma estadual pode igualmente ser impugnada abstratamente em face da Constituição Federal, com fulcro no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Norma Suprema, verifica-se a possibilidade de impugnação de uma mesma norma estadual em face de uma Constituição Estadual e da Constituição Federal. Como se compatibiliza esse julgamento para evitar a contrariedade de decisões?

É certo que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição Federal, o que poderia levar o equívoco de que sempre lhe cabe a decisão final, de modo que a decisão do STF sempre prevaleceria em relação ao do Tribunal de Justiça local.

Diz-se equívoco porque a previsão de dispositivo em uma Constituição Estadual de igual teor encontrado na Constituição Federal, não significa que se trata necessariamente de norma de reprodução obrigatória, hipótese em que o Tribunal de Justiça local encontra-se vinculado à interpretação dada pelo STF à norma equivalente diante do parâmetro federal.

Não sendo a norma de observância obrigatória, com fulcro na autonomia dos Estados decorrente do sistema federativo, *“cabe, pois, ao Constituinte Estadual – e só a ele – criar sistemas ou mecanismos de controle eficazes, que assegurem a supremacia da Constituição*

*Estadual no plano territorial dos Estados*”<sup>30</sup>, sendo, portanto, o Tribunal de Justiça local o guardião da Constituição Estadual, caso em que prevalecerá a decisão estadual.

Assim, “[...] desde que o parâmetro de controle a ser adotado consubstancie norma de imitação (ou norma original de auto-organização), o Tribunal de Justiça preserva a sua competência, podendo, inclusive, julgar antecipadamente ao Supremo Tribunal Federal [...]”<sup>31</sup>.

A existência de normas idênticas, mesmo não sendo de reprodução obrigatória, é bem esclarecida por Léo Ferreira Leony<sup>32</sup>:

A despeito de ter outorgado aos Estados o poder de instituírem suas próprias Constituições, o legislador constituinte federal quase não deixou espaço para que os entes federativos inovassem nas matérias reservadas à sua competência. Prova disso é o fato de a Constituição Federal ter previamente ordenado, em muitos aspectos, por meio das chamadas normas de observância obrigatória, a atividade do legislador constituinte decorrente, para o qual deixou como única saída, em inúmeras matérias, a mera repetição do discurso constitucional federal, por via da transposição de várias normas constitucionais federais para o texto da Constituição Estadual.

Por outro lado, em matérias nas quais a Constituição Federal outorgou ampla competência para que o constituinte estadual deliberasse a seu talante, com a possibilidade de edição das chamadas normas autônomas, este se limitou a imitar o disciplinamento eventualmente constante do modelo federal, mesmo quando a ele não se encontrava subordinado.

O resultado de tal fenômeno é a convivência, nos textos da Constituição da República e das Constituições Estaduais, de normas formal ou materialmente iguais, a configurar uma identidade normativa entre os parâmetros de controle federal e estadual.

[...*Omissis*...]

[...] Tal questão vem a debate na medida em que, à primeira vista, uma vez violada a norma constitucional estadual de repetição, também restaria violada, *ipso facto*, a norma constitucional federal repetida. Daí o interesse em saber sob que parâmetro de controle se há de questionar a legitimidade do ato inquinado de inconstitucional e, resolvido isto, perante que Tribunal propor a ação direta correspondente

<sup>30</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 186.

<sup>31</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 166.

<sup>32</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 116/117.

Assim, como “[...] *nos Estados-Membros, os atos jurídicos estaduais podem ser viciados por inconstitucionalidade sob duplo ângulo: frente à Constituição Federal, e nessa hipótese incluem-se as próprias Constituições Estaduais, e frente à Constituição Estadual*”<sup>33</sup>, há possibilidade de tramitação simultânea de ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Justiça local, já que a mesma norma estadual pode encontrar-se duplamente viciada.

Diante dos parâmetros autônomos (Constituição Federal e Constituição Estadual), tal hipótese não significa conflito de competências, mas mera consequência da autonomia dos parâmetros no sistema de defesa das Constituições, conforme doutrina Léo Ferreira Leony<sup>34</sup>:

[...] a causa de pedir lançada na inicial – e, portanto, o parâmetro de controle em face do qual a validade da lei ou ato normativo estadual é aferida – define, no âmbito da mesma jurisdição, qual o órgão competente para realizar o controle. E justamente porque o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça procedem a tal controle sob parâmetros diferentes, como também motivados por causas de pedir diversas, é que não se pode dizer que suas competências conflitam entre si.

A identidade do objeto de controle é, portanto, um aspecto meramente acidental na definição da competência do órgão fiscalizador, cuja atribuição decorre, essencialmente, da causa de pedir e do parâmetro normativo adotados, respectivamente, na propositura e no julgamento da ação.

Quando se deparar com tal situação, a ADIN ajuizada no âmbito do Tribunal de Justiça fica suspensa<sup>35</sup> até o julgamento da ADIN ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, conforme já decidiu o STF, *in verbis* (destaque não original):

---

<sup>33</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 113.

<sup>34</sup> Leony, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 146.

<sup>35</sup> O Ministro Gilmar Mendes, no voto condutor do Acórdão ora destacada, chega a afirmar que "*o Supremo acabou por consagrar uma causa especial de suspensão do processo no âmbito da Justiça local, nos casos de tramitação paralela de ações diretas perante o Tribunal de Justiça e perante a própria Corte relativamente ao mesmo objeto, e com fundamento em norma constitucional de reprodução obrigatória por parte do Estado-Membro*".

Agravo Regimental em Petição. 2. Aplicabilidade da Lei nº 8.437, de 30.06.92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, em controle concentrado de constitucionalidade. 3. **Coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal. Propositura simultânea de ADI contra lei estadual perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça. Suspensão do processo no âmbito da justiça estadual, até a deliberação definitiva desta Corte. Precedentes.** 4. Declaração de inconstitucionalidade, por esta Corte, de artigos da lei estadual. 5. Argüição pertinente à mesma norma requerida perante a Corte estadual. Perda de objeto. 6. Agravo que se julga prejudicado. (STF, Pet-AgR 2701/SP, Tribunal Pleno, Rel. p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes, J. 08.10.2003, DJ 10.03.2004)

Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Lei nº 9.332, de 27 de dezembro de 1995, do Estado de São Paulo. - Rejeição das preliminares de litispendência e de continência, porquanto, **quando tramitam paralelamente duas ações diretas de inconstitucionalidade, uma no Tribunal de Justiça local e outra no Supremo Tribunal Federal, contra a mesma lei estadual impugnada em face de princípios constitucionais estaduais que são reprodução de princípios da Constituição Federal, suspende-se o curso da ação direta proposta perante o Tribunal estadual até o julgamento final da ação direta proposta perante o Supremo Tribunal Federal**, conforme sustentou o relator da presente ação direta de inconstitucionalidade em voto que proferiu, em pedido de vista, na Reclamação 425. - Ocorrência, no caso, de relevância da fundamentação jurídica do autor, bem como de conveniência da concessão da cautelar. Suspenso o curso da ação direta de inconstitucionalidade nº 31.819 proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, defere-se o pedido de liminar para suspender, ex nunc e até decisão final, a eficácia da Lei n 9.332, de 27 de dezembro de 1995, do Estado de São Paulo. (STF, ADI-MC 1423, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Moreira Alves, J. 20.06.1996, DJ 22.11.1996)

Ajuizando-se primeiramente uma representação de inconstitucionalidade de uma norma estadual perante o Tribunal de Justiça local, que a julga procedente, declarando a inconstitucionalidade da norma atacada, não há que se falar em posterior ajuizamento de ADIN impugnando a mesma norma perante o STF, tendo em vista que, sendo declarada inconstitucional, a norma deixou de existir, tornando insubsistente qualquer fundamentação por inexistência de objeto. O mesmo ocorre no caso de declaração de inconstitucionalidade pelo STF e posterior ajuizamento de ADIN perante o Tribunal de Justiça.

A primeira hipótese reflete a possibilidade de obstrução de acesso da questão à Corte federal não apenas por eventual ignorância a um entendimento prévio do STF acerca da matéria como por impedir a formação de um entendimento específico sob o parâmetro federal, o que tornaria cabível Reclamação constitucional, tendo em vista que a decisão em comento impediria o Supremo do exercício pleno e integral de sua competência precípua de guardião da Constituição Federal<sup>36</sup>.

Questão interessante se dá quando o Tribunal de Justiça declara constitucional a norma atacada (julgando improcedente a ADIN).

Continuando a lei válida, nada impede o ajuizamento de uma ADIN perante o STF, já que se trata de parâmetros diferentes. Essa possibilidade é bem ilustrada pelo douto Nazareno César Moreira Reis nos seguintes termos:

A verdade é que mesmo na hipótese de não-interposição de recurso algum<sup>37</sup>, que seria o grave inconveniente da posição mais liberal, o Supremo não fica privado de sua competência. Se a norma local for declarada constitucional, o terá sido, naturalmente, em face da Constituição Estadual, ainda que se refira o acórdão a dispositivo de reprodução obrigatória, fato que não impede que o Supremo, em outra ação direta ou em controle difuso – desde que se sustente a violação a regra da Constituição Federal – venha a declarar insubsistente a norma local. Seja como for, o que transita em julgado no âmbito estadual é unicamente a questão constitucional estadual, não a questão constitucional federal – ainda que, em substância, logicamente, a questão seja rigorosamente a mesma<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Leoncy, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 153/154.

<sup>37</sup> Em consonância com o defendido anteriormente, há a possibilidade de interposição de Recurso Extraordinário perante o STF, vislumbrando-se as seguintes hipóteses: a) o legitimado interpõe apenas RE; b) o legitimado interpõe RE e simultaneamente a ADIN perante o STF (caso também seja legitimado para tanto); ou c) o legitimado não interpõe RE, propondo apenas a ADIN.

<sup>38</sup> REIS, Nazareno César Moreira. O controle do Supremo Tribunal Federal sobre a representação de inconstitucionalidade estadual: jurisdição constitucional federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1043, 10 maio 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8379>>. Acesso em: 06 abril. 2009.



Assim, a decisão do STF vai vincular se for norma de reprodução obrigatória, já que, sendo o guardião da Constituição Federal, cabe-lhe a função precípua de dar “última palavra” sobre a constitucionalidade ou não.

Porém, se for de normas de imitação (ou como alguns doutrinadores costumam denominar de reprodução facultativa), prevalece a decisão do Tribunal de Justiça, que possui a função precípua de guardião da Constituição Estadual, em face das autonomias dos Estados e do princípio da federação, não sendo o STF competente para aferir constitucionalidade ou não de norma em face à Constituição Estadual.

Isso porque,

[...] Presentes na Constituição do Estado-membro por mera liberalidade do órgão constituinte decorrente, que o faz no exercício e dentro dos limites de sua autonomia constitucional, a impugnação de leis e atos normativos locais em face dessas normas de imitação não serve de pretexto para se deslocar a competência para processar e julgar a ação ao Supremo Tribunal Federal. É que tais normas “são frutos da autonomia do Estado-membro, da qual deriva a sua validade e, por isso, para todos os efeitos, são normas constitucionais estaduais<sup>39</sup>”.

Depreende-se, assim, que a competência para decidir a constitucionalidade em abstrato de uma norma estadual impugnada depende do parâmetro utilizado (se a Constituição Estadual ou a Federal), sendo importante se avaliar a natureza da norma (se de observância obrigatória ou não).

---

<sup>39</sup> Leoncy, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual**: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 126.

## CONCLUSÃO

Para se compreender a amplitude da autonomia dos entes federados, deve-se lembrar que "[...] a nota jurídica essencial da Constituição Estadual está na superioridade de sua força, como Lei Maior, do ponto de vista formal. Em outras palavras, consequência que deriva da eficácia da Constituição é a sua supremacia em relação às demais normas jurídicas internas"<sup>40</sup>.

Daí que para a harmônica coexistência de jurisdição constitucional federal com a estadual, diferenciando as ordens jurídicas centrais das não-centrais, é necessária a dúplice proteção das Cartas supremas nos limites estabelecidos e de acordo com os parâmetros indicados.

Assim, quando se fala em controle de constitucionalidade abstrato estadual, o único parâmetro que pode ser utilizado pelo seu guardião (Tribunal de Justiça local) é tão-somente a Constituição Estadual, ao passo que, quando se fala em controle de constitucionalidade abstrato federal, o Supremo Tribunal Federal (guardião da Magna Carta) apenas poderá aferir como parâmetro a Constituição Federal.

A *causa petendi* é que informará o parâmetro a ser utilizado e conseqüentemente de quem será a competência, não se confundindo em ambas as jurisdições, tendo em vista que, em se tratando da aferição estadual, como a norma suprema será a Constituição do Estado, a

---

<sup>40</sup> FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979, p. 110.

decisão *erga omnes* proferida pelo Tribunal de Justiça apenas valerá na ordem jurídica parcial, no âmbito de seu limite de competência estadual.

Logo, mesmo que, após a apreciação da norma nestes limites, ajuíze-se uma ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, não há que se falar em coisa julgada, já que a *causa petendi* neste caso utilizará como parâmetro a Constituição Federal, possuindo a decisão *erga omnes* efeitos sobre a ordem jurídica central/nacional, o que possibilita que uma norma estadual seja incompatível com a Carta Estadual, porém compatível com a Constituição Federal, por exemplo.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. O controle de constitucionalidade do direito estadual e municipal na Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=122>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

REIS, Nazareno César Moreira. O controle do Supremo Tribunal Federal sobre a representação de inconstitucionalidade estadual: jurisdição constitucional federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1043, 10 maio 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8379>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

Trigueiro, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.