

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis

GUILHERME THALES JESUS LEAL

**Cabimento e viabilidade da ADPF no controle concentrado de
constitucionalidade da(s) Constituição(ções) Estadual(ais):**

Há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais?

Uberlândia – MG

2022

GUILHERME THALES JESUS LEAL

Cabimento e viabilidade da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade da(s) Constituição(ções) Estadual(ais):

Há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais?

Trabalho de Conclusão de Curso na modalidade de Artigo Científico apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis da Universidade Federal de Uberlândia (FADIR-UFU) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges.

Uberlândia - MG

2022

Cabimento e viabilidade da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade da(s) Constituição(ões) Estadual(ais):

Há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais?

Guilherme Thales Jesus Leal¹

Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges²

RESUMO

O presente estudo está situado dentro do campo de Direito Constitucional positivo e apresenta-se a partir da análise correlacionada entre a Constituição e o seu mecanismo de autorregulação, qual seja o controle de constitucionalidade. Diante disso, o tema propõe como objetivo geral abordar o cabimento e a viabilidade da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no controle concentrado de constitucionalidade adotando por parâmetro as Constituições Estaduais, tendo por postulador orientador a indagação: Há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais? O desenvolvimento desse trabalho sistematiza elementos básicos e bibliográficos a fim de concluir pela afirmativa da problematização levantada, identificando o cabimento e a viabilidade dessa ação na tutela de preceitos fundamentais existentes nas Constituições Estaduais de modo a oferecer mais um instrumento relevante para a busca de um eficiente controle concentrado de constitucionalidade, também, no âmbito estadual.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Constituição. Controle de constitucionalidade. Controle concentrado. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Preceito Fundamental. Parâmetro.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

² Professor e Orientador da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

ABSTRACT

This study is situated within the field of positive Constitutional Law and is presented from the analysis correlated between the Constitution and its mechanism of self-regulation, which is the control of constitutionality. Therefore, the theme proposes as a general objective to address the appropriateness and feasibility of the action of Arguing for Noncompliance with Fundamental Precept in the concentrated control of constitutionality adopting by parameter the State Constitutions, having as a guiding postulate the question: Are there fundamental precepts in the State Letters? The development of this work systematizes basic and bibliographical elements in order to conclude identifying the appropriateness and feasibility of this action in the protection of fundamental precepts existing in the State Constitutions in order to offer another relevant instrument for the search for an efficient concentrated control of constitutionality, also at the state level.

Key-words: Constitutional Law. Constitution. Control of constitutionality. Concentrated control. Defense of Noncompliance with Fundamental Precept. Fundamental Precept. Parameter.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	7
2	CONSTITUIÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	8
2.1	DIREITO CONSTITUCIONAL E A CONSTITUIÇÃO.....	8
2.2	O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	9
2.2.1	Classificações Pertinentes.....	10
2.2.1.1	Controle concentrado x Controle Difuso.....	10
2.2.1.2	Escolha do Parâmetro no Controle Concentrado de Constitucionalidade: Constituição Federal x Constituição Estadual, e suas principais abordagens.....	10
2.2.2	Controle concentrado de constitucionalidade brasileiro.....	11
3	ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	13
3.1	CONCEITO	13
3.2	REGULAMENTO EM PARÂMETRO CONSTITUCIONAL	13
3.3	ADPF NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS.....	15
3.3.1.	Princípio da simetria, normas de reprodução obrigatória, normas remissi-vas e a existência de preceitos fundamentais nas constituições estaduais.	18
4	CONCLUSÃO.....	22
	REFERÊNCIAS.....	24

1 INTRODUÇÃO

O projeto se propõe a realizar um estudo sobre a existência ou não de preceitos fundamentais nas Constituições Estaduais a partir da análise do cabimento e da viabilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no sistema de Controle Concentrado de Constitucionalidade tendo por parâmetro as constituições estaduais.

A relevância inicial deste projeto se inicia a partir da análise da origem da ADPF, incluída em nosso ordenamento jurídico desde o texto original da Constituição Federal de 1988, até quando de fato encontrou sua eficácia após sua regulamentação por meio da Lei nº 9882 de 1993, que disciplinou efetivamente a utilização da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal⁴.

Entretanto, de sua origem à regulamentação, cabe ressaltar que o dispositivo legal, não evidenciou o uso desta ação de controle de constitucionalidade, pensando por parâmetro a Constituição Estadual.

É, portanto, diante desta ausência de regulamentação expressa em vigor na atualidade, que se torna de extrema relevância científica, o estudo teórico explorando essa abordagem do direito constitucional, em sede de cabimento e viabilidade da presente ação da ADPF tendo por parâmetro, também, as Constituições Estaduais.

Por fim, este estudo trata de propiciar uma sistemática análise bibliográfica levando em consideração todo o aparato do sistema de controle de constitucionalidade, pondo em evidência o objeto do presente artigo, qual seja: a existência ou não de preceitos fundamentais nas constituições estaduais; de modo que de sua constatação, a pesquisa possibilite oferecer reflexões sobre o impacto positivo que a inserção da ADPF no sistema de controle concentrado de constitucionalidade estadual, possa induzir para a devida tutela dos direitos, dos preceitos fundamentais, bem como para toda a Organização do Estado Democrático, servindo-se como uma ampliação dos instrumentos disponíveis em nosso ordenamento, objetivando um efetivo controle de constitucionalidade estadual.

³ Leitura disponível no site do planalto: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.html.

⁴ Ver também: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

2 CONSTITUIÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O primeiro passo para a construção do conhecimento que aqui se pretende alcançar é a devida contextualização do objeto de estudo deste trabalho. Assim, com o intuito de melhor elucidação do tema: Cabimento e Viabilidade da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade da(s) Constituição(ões) Estadual(ais), pautando-se sempre, na problematização levantada sobre “existência ou não de preceitos fundamentais nas Constituições Estaduais”, faz-se necessário sistematizar de forma didática elementos que constituem o alicerce doutrinário do direito constitucional.

2.1 DIREITO CONSTITUCIONAL E A CONSTITUIÇÃO

O ordenamento jurídico segundo Kelsen (2005, p.181) “não é um sistema de normas coordenadas entre si, que se acham, por assim dizer, lado a lado, no mesmo nível, mas uma hierarquia de diferentes níveis de normas”, portanto, analisar esse sistema de normas, importa em estabelecer maior relevância a um conjunto de normas, em detrimento de outros. Isso quer dizer então, que no direito constitucional positivo temos, parafraseando Barroso (2018) um conjunto de normas jurídicas em vigor que têm o status de normas constitucionais – dotadas de máxima hierarquia dentro do sistema, constituindo-se daquelas criadas pelo poder constituinte originário ou reformador (acrescentadas por emendas constitucionais), e que normalmente, são integradas em uma Constituição formal do Estado soberano, de forma escrita e rígida; em superioridade, àquelas ditas infraconstitucionais.

Ainda, aponta Barroso (2018, p.125-126) que “as normas constitucionais percorreram uma longa trajetória doutrinária e jurisprudencial até ver reconhecido o seu status de norma jurídica”. Contudo, esse reconhecimento, caminha além, pois as normas constitucionais possuem algumas singularidades que as diferenciam das demais normas jurídicas, nas quais o doutrinador assinala: **sua posição no sistema** ou seja, “a supremacia constitucional” – sendo, que “nenhuma lei, [...] ato normativo, a rigor, nenhum ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição”; **a natureza da linguagem** – que em síntese, há a predominância de enunciados gerais que permitem ao intérprete fazer ativamente parte do processo de criação do Direito, sempre se atentando aos princípios consolidados do direito vigente - a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a razoabilidade, etc., - permitindo, à

Constituição sua evolutiva atualização em conformidade com o interesse público; **seu conteúdo específico** – a saber, normas de organização do Estado, direitos, deveres e preceitos fundamentais.

Por meio dessas considerações iniciais já é possível trazer a primeira abordagem à análise do tema, qual seja: o direito constitucional positivo em nosso ordenamento jurídico é manifesto por meio da Constituição Federal de 1988 – modelo formal, rígido e de hierarquia superior às demais normas infraconstitucionais (Leis Complementares, Constituições Estaduais,...), que elencou, dentre outras particularidades, ao utilizar-se de enunciados por vezes gerais, por vezes específicos, uma estrutura para todo o sistema jurídico-normativo, ao passo que consolidou uma série de princípios, direitos, deveres, bem como garantias fundamentais, que oportunamente mais à frente será adotado para o presente objeto como preceitos fundamentais.

2.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O pressuposto do controle de constitucionalidade é a existência de uma constituição dentro do ordenamento jurídico vigente, dotado de rigidez, e por consequência, como elaborado anteriormente, da sua supremacia formal. Em outras palavras, é possível, estipular como requisitos ao controle de constitucionalidade, segundo os ensinamentos de Masson (2020) as seguintes premissas:

- (i) a existência de uma Constituição escrita e marcada pela rigidez;
- (ii) o reconhecimento de que a Constituição é norma superior (supremacia constitucional) e pressuposto de validade de todos os demais diplomas normativos;
- (iii) estipulação de uma relação de parametricidade (de comparação), isto é, feita de uma avaliação de compatibilidade entre a norma superior (Constituição) e o restante do ordenamento jurídico, conferindo primazia sempre a norma fundamento (superior);
- (iv) estabelecimento de consequência jurídica ante a violação da parametricidade —por exemplo, o reconhecimento da inexistência, da nulidade ou da anulabilidade do ato inferior incompatível com a Constituição.

Diante desses pressupostos, o controle de constitucionalidade pode ser conceituado então, parafraseando Moraes (2020, p.1350-1351) como: o mecanismo por meio do qual, é possível verificar a adequação de um ato normativo/jurídico com relação a seu superior hierárquico (a Constituição). Contudo, quando de sua efetiva

aplicação não somente estará tutelando a ordem jurídica vigente, como também será a própria aplicação da garantia do processo democrático do Estado de Direito.

2.2.1 Classificações Pertinentes

Adiante com a sistemática adotada, faz-se relevante apresentar alguns conceitos relevantes dentro do objeto de estudo a fim de situarmos o tema em nosso ordenamento jurídico. Dito isso, apresenta-se o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, bem como a análise da parametricidade, sendo conceitos basilares e de extrema importância à análise do cabimento e viabilidade da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade tendo por parâmetro as Constituições Estaduais.

2.2.1.1 Controle concentrado x Controle Difuso

Brevemente, a partir da didática de Masson (2020, p. 1455) uma das classificações possíveis ao controle de constitucionalidade é a partir do “número de órgãos competentes para a realização do controle” de modo que: **controle difuso** – refere-se ao controle exercido por qualquer juiz ou Tribunal; e, **controle concentrado** – refere-se ao controle exercido por um único órgão.

2.2.1.2 Escolha do Parâmetro no Controle Concentrado de Constitucionalidade: Constituição Federal x Constituição Estadual, e suas principais abordagens.

Consta como característica basilar do controle de constitucionalidade, adotar um parâmetro pelo meio do qual servirá de modelo de comparação para todas as demais normas. Diante disso, ainda segundo Masson (2020, p. 1446):

Parâmetro (ou paradigma) consiste na norma ou no conjunto de normas que se toma como referência numa análise comparativa. Parâmetro para o controle de constitucionalidade são as normas da Constituição que podem ser referenciadas para constatar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos demais diplomas. **Em nosso ordenamento jurídico o paradigma para o controle é a própria Constituição Federal**, o que significa que todas as suas normas (ainda que só formalmente constitucionais) podem determinar a inconstitucionalidade de uma lei inferior. (GRIFO NOSSOS).

Cabe dizer, portanto, que o pontapé inicial da escolha do parâmetro a ser utilizado para o efetivo controle de constitucionalidade de nosso ordenamento jurídico-normativo, por óbvio, será o que consta do mais alto nível hierárquico em detrimento das demais disposições, de tal modo que em nosso ordenamento jurídico vigente, essa escolha paradigmática é a própria Constituição Federal de 1988.

Somando a esse postulado, observa-se o trecho de uma decisão em sede de controle de constitucionalidade, a seguir mencionado:

Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, **indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parâmetricidade** – em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia. **ADI 514, rel. min. Celso de Mello, j. 24-3-2008, dec. monocrática, DJE de 31-3-2008.**

Entretanto, a análise de adoção de um parâmetro para o efetivo controle de constitucionalidade, não se esgota tão somente na Constituição Federal, em outras palavras, a doutrina e jurisprudência têm o árduo trabalho de interpretar o cabimento e a viabilidade das ações do controle concentrado no sistema jurisdicional brasileiro, tendo por parâmetro as Constituições Estaduais, no que pese a este trabalho – a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Por fim, importa dizer que adotar como parâmetro a Constituição Federal, há a jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal; e, adotar como parâmetro a Constituição Estadual, há a jurisdição constitucional desempenhada pelos Tribunais de Justiça dos Estados-Membros. De modo que no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a tutela recai sobre lei ou ato normativo federal e estadual, já no âmbito dos Tribunais de Justiça, a tutela recai sobre a lei ou ato normativo estadual ou municipal (MARINONI, 2013).

2.2.2 Controle concentrado de constitucionalidade brasileiro

Para o presente estudo o foco está no controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, uma vez que aqui se busca sistematizar o conhecimento normativo, jurisprudencial e doutrinário que permita desenvolver, *sem a pretensão de exaurir todos os elementos constitutivos do tema*, possíveis respostas para a indagação: existe

preceitos fundamentais nas constituições estaduais, que viabilize a inclusão da ADPF no controle concentrado jurisdicional brasileiro, tendo por parâmetro, também, as Constituições Estaduais?

Destarte, faz-se necessário, portanto, situar a ADPF no controle de constitucionalidade do direito constitucional brasileiro. Auferindo proveito dos ensinamentos de Moraes (2020, p. 1386), temos em nosso ordenamento:

[...] espécies de controle concentrado contempladas pela Constituição Federal: ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, a); [...] ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III); ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º); ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a, in fine; EC nº 03/93); arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

Assim, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) se situa em nosso ordenamento jurídico como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, cujo desdobramentos abordaremos a seguir.

3 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

3.1 CONCEITO

De acordo com o Manual de Comunicação da Secom (Senado Federal), no que tange ao glossário, depreende-se a seguinte conceituação à ADPF:

Ação proposta ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público. A ADPF não pode ser usada para questionar a constitucionalidade de lei, exceto as municipais ou anteriores à Constituição de 1988. Pode ser proposta pelos mesmos legitimados a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (veja Ação Direta de Inconstitucionalidade).⁵

3.2 REGULAMENTO EM PARÂMETRO CONSTITUCIONAL

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é advento da Constituição Federal de 1988; veja o dispositivo:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93).

Todavia, ressalta-se a insuficiência normativa apresentada no texto originário, de tal modo que, nas palavras de Manson (2020, p.1523-1524):

“previsão do constituinte originário foi **bastante imprecisa** [...] **ca- rente de regulamentação posterior** para produzir plenamente seus efeitos [...] Nesse sentido, como a atribuição de fixar as características e particulari- dades da ação foi entregue ao legislador ordinário, **a eficácia plena do dis- positivo constitucional que a prevê só foi conquistada no ano de 1999, quando da edição da Lei nº 9.882, regulamentadora da arguição. Trata- se de mais uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal**, na qual, em que pese a existência de regulação própria, aplicam-se, por analogia, as regras dispostas na Lei nº 9.868/1999, que regulamenta as ações diretas. (GRIFO NOSSO).

⁵ Ver glossário de conceitos no site do Senado Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-juridico/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf>.

Diante disso, a regulamentação que de fato ocorreu apresentou-se nos termos da Lei n. 9.882, de 1999, cujas ponderações, faço valer a partir dos ensinamentos doutrinários de Meirelles (2009), a seguir:

[...] cabe a arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (art. 1º, caput).

[...]O parágrafo único do art. 1º explicita que caberá também a arguição de descumprimento quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (leis pré-constitucionais). Vê-se, assim, que a arguição de descumprimento poderá ser utilizada para solver controvérsias constitucionais sobre a constitucionalidade do direito federal, do direito estadual e também do direito municipal. Tal como já observado, a arguição de descumprimento vem completar o sistema de controle de constitucionalidade de perfil relativamente concentrado no STF, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade poderão ser objeto de exame no âmbito do novo procedimento.

Em síntese, o que se reforça à ADPF na menção acima é a indicação do seu objeto de análise, qual seja, parafraseando a “ADPF 1 QO”⁶, todo ato do poder público federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial - sempre que for relevante o fundamento da controvérsia suscitado - sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos aqueles anteriores à própria Constituição.

Adiante na regulamentação, outra característica positivada pertinente de menção é o **princípio da subsidiariedade** nos termos do art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/1999, cuja predileção normativa estabelece que a arguição não será admitida quando houver qualquer outro meio de sanar a lesividade. Isto importa dizer, que a ADPF tem cabimento legal no instrumento de controle concentrado de constitucionalidade como uma ação supletiva e extraordinária.

Contudo, a doutrina diverge amplamente sobre esse caráter supletivo, uma vez que segundo Masson (2020, p. 1526) “a leitura excessivamente literal [...] culmina na retirada de qualquer significado prático para o instrumento jurídico”, sendo que de sua análise de cabimento, requer a predominância de um “enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva”, a fim de se empregar aquela ação que propicie o

⁶ Ver ADPF 1 QO, rel. min. Néri da Silveira, j. 3-2-2000, P, DJ de 7-11-2003.

“meio eficaz de sanar a lesão” de modo a resolver a “controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, isto é, com a mesma amplitude, efetividade e imediaticidade que a ADPF possuiria caso fosse utilizada”.

Por fim, ainda de acordo com Masson (2020, p. 1528) podemos reunir a seguir algumas das hipóteses de cabimento da ADPF:

- (i) do direito pré-constitucional (normas anteriores à edição da Constituição em 1988; ou então posteriores a 1988, todavia, anteriores à norma constitucional invocada como parâmetro modificada por emenda constitucional);
- (ii) do direito municipal em face da Constituição Federal
- (iii) nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram.

3.3 ADPF NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Partindo do parâmetro da constituição federal o fim pretendido no presente estudo está na análise do cabimento e da viabilidade da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade, tendo por parâmetro as Constituições Estaduais.

Inicialmente, requer-se um pontapé normativo para a admissão dessa possibilidade, portanto, a previsão normativa que está em abertura com o controle concentrado de constitucionalidade em face da Constituição Estadual decorre da própria Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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

Essa disposição constitucional, de acordo com Streck (2018, p. 478) induz que “cada Estado-membro está autorizado a instituir mecanismos próprios de controle de constitucionalidade de leis estaduais e municipais antitéticas às Constituições Estaduais”. Nesse sentido, diante de previsão expressa consoante ao entendimento doutrinário predominante, e interpretação atenta ao princípio da simetria acima estudado, é possível aferir que o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Justiça abarca a Ação Direta de Inconstitucionalidade, bem como, as demais ações diretas de controle de constitucionalidade, como a Ação Declaratória de

Constitucionalidade e Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão.

Entretanto, cabe ressaltar que a doutrina diverge ao situar o cabimento da ação da ADPF no controle concentrado de constitucionalidade tendo por parâmetro a Constituição Estadual, isso se evidencia devido à falta de disposição expressa que a autorize. Note, que a divergência não é sobre a possibilidade de se haver o controle jurisdicional per se no controle estadual, mas diverge-se sobre a aplicação da ação da ADPF nesse modelo. Diante dessa lacuna normativa que poderia dispor sobre o processamento e julgamento da ADPF pelos Tribunais de Justiça estaduais, no âmbito dos Estados-Membros, cita-se a seguir, alguns dos posicionamentos contrários e favoráveis ao seu cabimento.

Ao entendimento contrário, recorre-se mais uma vez aos ensinamentos da Masson (2020, p.1597):

No que se refere, por fim, à previsão de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em âmbito estadual, parece-nos quesomente uma alteração na Constituição Federação, permitindo a pre-visualização desta ação nos documentos estaduais, mudaria o atual cenário, proibitivo'. Isso porque a Constituição Federal explicita competência exclusiva do STF para o processamento e julgamento da arguição, o que inviabiliza seu manejo fora da Corte. Ademais, seria de pouca (ou nenhuma) utilidade essa ação na esfera estadual, haja vista o já largo espectro de incidência de arguição federal]'. No entanto, sabemos que o tema é divergente e que vários são os autores que defendem o cabimento de ADPF também em âmbito estadual.

Acrescenta-se a esse entendimento, o posicionamento de (FERNANDES, 2011) cuja linha defende que para ser admitida a ADPF no âmbito dos Tribunais de Justiça, haveria a necessidade de previsão expressa na Constituição Federal da instituição da ação e quanto à competência para o processo e julgamento nas Constituições Estaduais.

Em contrapartida, alguns doutrinadores se posicionam a favor da possibilidade de instituição da ADPF pelas Constituições dos Estados-Membros, com a consequente atribuição da competência para o processo e julgamento aos Tribunais de Justiça, tendo como paradigma as normas da Constituição Estadual. Contribui para a afirmativa (BARROSO, 2006) ao aludir que embora a Constituição Federal não tenha efetivamente previsto a ADPF no âmbito dos Estados-membros, como fez com as demais ações, nada impede de o Poder Constituinte Decorrente estadual, efetivamente o fazer, com fundamento no princípio da simetria.

Somando ao aludido, pode se destacar a abordagem de (BRUNING; SEBASTIANI, 2013, p. 158), adotando um viés que leva em consideração a própria natureza da ação, que tem por escopo a proteção específica dos preceitos fundamentais que consagra, assim uma vez que a Constituição Federal autoriza as Constituições Estaduais auferirem em seus sistemas de defesa da supremacia de suas normas mecanismos próprios de controle constitucional, não seria demasiado conceber a possibilidade de adotar a ADPF no rol de ações possíveis para a tutela jurisdicional tendo por parâmetro a norma máxima estadual.

A partir da aceitação da premissa de cabimento da ADPF no âmbito dos Tribunais de Justiça estaduais, seguindo a rigor sua necessária regulamentação na própria Constituição Estadual, pode-se aferir que a questão paradigmática será relativa a análise de **existência de preceitos fundamentais** presentes nas Constituições Estaduais decorrentes não só da Constituição Federal por força de reprodução obrigatória, como aquelas de positivação autônoma (ver na seção seguinte como isso ocorre). É, relevante, contudo, mencionar que mesmo os atos municipais e estaduais poderão ser também objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental federal de competência do Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2006).

Por fim, a título de exemplificação do que foi exposto, recentemente foi instituída a ADPF em Minas Gerais por meio da Emenda à Constituição Estadual de nº 110, de 5 de novembro de 2021, que acrescentou a alínea "I" ao inciso I do artigo 106, bem como o §10º ao artigo 118, destacados a seguir respectivamente:

Artigo 106 — Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: [...] I – Processar e julgar originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas: [...] I) arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face da Constituição (EC n. 110/21).

Art. 118 – São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade: [...] §10 – O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, à arguição de descumprimento de preceito fundamental, em face desta Constituição" (EC nº 110/21).

De acordo com o deputado Doorgal Andrada, na justificativa apresentada à proposta da PEC 59/20⁷— que originou a **EC nº 110/21**⁸ —, de sua autoria: adotar a presente ação da ADPF também em âmbito estadual, faz-se de extrema relevância:

"Neste contexto, ao deixar de lado a arguição de preceito fundamental, deixou-se um limbo jurídico, permitindo que determinadas situações violadoras da Constituição não possam ser submetidas ao controle concentrado, causando enorme insegurança jurídica e enfraquecendo a supremacia constitucional. Este é o caso, por exemplo, de normas pré-constitucionais (anteriores à Constituição Estadual) e atos do poder público que não sejam propriamente atos normativos (como decisões judiciais e atos do Ministério Público que violem a Constituição), que ficam impedidos de ser submetidos ao órgão decisor do Judiciário Mineiro, pois não se adotou a arguição de descumprimento de preceito fundamental em âmbito estadual. Assim, visando sanar essa lacuna, reputa-se fundamental a adoção deste instituto jurídico no âmbito estadual, o que certamente fortalecerá os direitos e garantias individuais dos cidadãos e garantirá a participação da sociedade civil no controle das políticas públicas e dos atos do poder público em geral, tendo em vista que o rol de legitimados para propositura das arguições é amplo, contribuindo para o que se chama de 'sociedade aberta de intérpretes'".

3.3.1. Princípio da simetria, normas de reprodução obrigatória, normas remissivas e a existência de preceitos fundamentais nas constituições estaduais.

Na busca de se aferir a parametricidade das Constituições Estaduais no controle concentrado de constitucionalidade, no que tange a existência ou não de preceitos fundamentais, faz-se elementar apresentar as características mais relevantes que contribuem para o entendimento de que é cabível a ADPF nesse sistema, adotando por parâmetro as Constituições Estaduais, uma vez que pelo exposto a seguir, é possível confirmar a existência de preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais.

Inicialmente, cumpre ressaltar que para se ter o controle de constitucionalidade em âmbito estadual, segundo Masson (2020, p 152-153; 290), todas as normas da Constituição do Estado (as autônomas, as de imitação, as remissivas ou as de repetição obrigatória) deverão compor o parâmetro. Decorre que embora os “Estados-

⁷ Ver site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em atividade parlamentar e tramitação de projetos. Sobre PEC 59 2020 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2020&n=59&t=PEC.

⁸ Consulte na íntegra a EC nº 110/21 do Estado de Minas Gerais no site: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=110&comp=&ano=2021>.

membros tenham autonomia para se auto-organizarem por suas Constituições [...] estas últimas devem obediência à Constituição da República [...]”, assim, devem “**observância obrigatória** (também denominadas normas de reprodução compulsória [...] em respeito a um princípio norteador da federação conhecido como **princípio da simetria**”, configurando-se na prática como um limite “à atividade do poder decorrente”.

Ainda, de acordo com Masson (2020, p. 1590-1591), **ressalva-se outro reflexo do princípio da simetria: a competência de julgamento das ações** que compõem o controle de constitucionalidade concentrado na esfera estadual sendo como do Tribunal de Justiça (TJ) local, conforme normativa do art. 125, §2, CF/88. Uma vez que a correlação se apresenta, pois, refere-se à mais alta corte da Justiça estadual, da mesma forma que o Supremo Tribunal Federal o é em relação à Constituição Federal. Ademais, salienta-se que é prerrogativa do TJ atuar no controle difuso de constitucionalidade, tendo a Constituição da República como norma de referência, e no controle concentrado, tendo a Constituição do Estado respectivo como parâmetro. Assim, se a norma é de repetição obrigatória e se os Estados-membros devem obediência aos princípios da Constituição Federal, as normas que eventualmente sejam confrontadas quanto a sua inconstitucionalidade, estarão diretamente confrontando a Constituição Federal que lhe deu origem.

Da mesma forma, vale ressaltar a existência da **técnica de remissão**, que possibilita a Constituição Estadual, incorporar o conteúdo de normas inscritas na Constituição Federal. Em outras palavras, significará dizer que os preceitos constitucionais estaduais decorrentes da Constituição Federal por remissão serão parâmetro para a feitura do controle concentrado e abstrato de normas em âmbito estadual. Para reforçar o entendimento destaca-se a decisão do STF, na Rcl. 5.690 AgR, Rel. Min. Celso de Mello:

Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante a referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o "corpus" constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que

se refere o art. 125, g 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

Assim, especificamente no que tange a ADPF, é possível a apresentação de alguns pontos que **fundamentam e existência de preceitos nas Cartas Estaduais**, uma vez que da inserção da ADPF, efetivamente se amplia o controle concentrado de constitucionalidade, dando a necessária ênfase à defesa dos preceitos fundamentais, em especial nos casos ainda não amparados pelas demais ações desse modelo de controle, como por exemplo: as controvérsias sobre a legitimidade do direito ordinário pré-constitucional em face da Constituição, que anteriormente somente poderia ser veiculada mediante a utilização do recurso extraordinário. (MEIRELLES 2009 p. 268/538).

Nesse sentido, mesmo quando analisando sob a perspectiva do **princípio da subsidiariedade** (introduzida em seção anterior) é possível admitir a ocorrência de preceitos fundamentais nas Constituições Estaduais, pois, ao mesmo tempo que se aplica à ADPF um aspecto suplementar de cabimento, também, induz o aspecto de ineficácia das outras ações para tutelar algumas controvérsias, à exemplo: a própria tutela dos preceitos fundamentais – que o melhor entendimento, assimila o alcance da expressão para aquelas prescrições que orientam o regime constitucional – como, a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e especialmente as diretivas de direitos e garantias fundamentais (SILVA, 2010); além, da possibilidade de examinar a compatibilidade do direito pré-constitucional tendo como parâmetro a Constituição Federal (MEIRELLES 2009, p 569). Assim, induzindo, por simetria, a viabilidade do referido instrumento no controle concentrado de constitucionalidade nos estados, uma vez introduzido mediante expressa regulamentação nas Cartas Estaduais.

Por fim, vale ressaltar que ao admitir a ADPF no controle concentrado de constitucionalidade, por analogia às demais ações do controle, é possível identificar alguns impactos da possível inconstitucionalidade que decorrer de sua tutela, conforme preceitua Meirelles (2009, 488), que da decisão implica a retirada do texto normativo do ordenamento estadual ou municipal, com efeito ex tunc e erga omnes no âmbito do Estado-membro. Dito isso, uma vez que a matéria objeto de inconstitucionalidade for expungida do sistema não caberá reapreciação pelo Supremo Tribunal Federal, nem

em sede de controle difuso nem no controle concentrado (no caso de lei estadual), pois, o aparente paradoxo deve-se ao fato de que, em sendo a ação julgada procedente, não poderá ser revivida após o trânsito em julgado. Em outras palavras, da decisão, surge eficácia contra todos, e seus efeitos serão vinculantes, como preceitua o art. 10, § 3º, Lei nº 9.882/1999. Além disso, será retroativa, salvo por expressa exceção, conforme dicção do art. 11 da referida lei.

Portanto, diante de tudo que foi exposto, a análise do Princípio da simetria, das normas de reprodução obrigatória, bem como as normas remissivas, compactua para a fundamentação por analogia de existência de preceitos fundamentais nas constituições estaduais, embora, ressalva-se que sem prejuízo da parametrização também das normas autônomas uma vez que compõem o arcabouço normativo do âmbito estadual.

4 CONCLUSÃO

A proposta do presente estudo foi desenvolver a análise do cabimento e viabilidade da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), adotando por parâmetro as Cartas Estaduais dentro do modelo de controle concentrado de constitucionalidade tendo por postulador orientador a reflexão sobre a existência ou não de preceitos fundamentais nas Constituições Estaduais.

Nesse sentido, fez-se necessário realizar brevemente a apresentação de conceitos iniciais do campo de Direito Constitucional, com o intuito de melhor discorrer sobre a problematização levantada. Assim, cumpriu inicialmente, para a melhor construção desse estudo, contextualizar a Constituição formal como maior reflexo do direito constitucional positivo, bem como analisar o seu mecanismo de autorregulação

o controle de constitucionalidade, em seus aspectos mais relevantes ao tema. E, dessa abordagem, foi possível, posteriormente, identificar e situar a ADPF dentro do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, pontuando algumas questões inerentes à sua natureza e regulamentação, além de detectar as duas possibilidades de parametrização como norte de aferição de constitucionalidade de atos jurídicos/normativos em nosso ordenamento jurídico - qual seja, a Constituição Federal e as Constituições Estaduais. Sendo esta última, por fim, adotada como possível a partir da análise dos conceitos de normas de reprodução obrigatória, a técnica remissa, o princípio da subsidiariedade, assim como, da própria concepção de preceitos fundamentais em sua essência.

Diante disso, foi possível colocar em evidência o objeto do presente artigo, desenvolvendo a afirmativa de **existência de preceitos fundamentais nas constituições estaduais**, não apenas por força dos conceitos explicitados de simetria e reprodução obrigatória, e remissão de alguns dispositivos das normas estaduais com relação a federal que lhe deu origem, mas como, da própria hermenêutica do que se entende por “preceitos fundamentais”, identificadas até mesmo na elaboração de normas autônomas estaduais. Concluindo-se assim, pela interpretação de cabimento e viabilidade da ADPF, no controle concentrado de constitucionalidade tendo por parâmetros as Cartas Estaduais, haja vista a presença de preceitos fundamentais nas Constituições estaduais.

Consequentemente, realçando que a presença da referida ação nas Cartas Estaduais, permitirá ao nosso ordenamento jurídico dispor de mais um instrumento ágil e célere para dirimir o controle concentrado de constitucionalidade estadual de forma definitiva e com eficácia geral, a partir de sua apta subsidiariedade para resolver controvérsias que as demais ações restar-se-iam insuficientes, à exemplo daquelas estudadas: da tutela dos direitos anteriores à Constituição até a própria tutela dos Preceitos Fundamentais. De modo que de sua inserção, a ADPF reforçaria a ampliação dos instrumentos disponíveis em nosso ordenamento, para um efetivo controle de constitucionalidade estadual, em especial à devida tutela dos direitos e garantias fundamentais – em reflexo à profundidade do conceito de Preceitos Fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

AMARAL, K. A. DO. **A conveniência de não combater certos vícios de inconstitucionalidade – Análise da arguição de descumprimento de preceito fundamental a partir da Lei no 9.882/1999**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 14, n. 58, 2014. <https://doi.org/10.21056/aec.v14i58.80>

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - alguns aspectos controversos. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 1, 2016.

BARROS JOBIM, M.; DA CUNHA JÚNIOR, D. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental Na Perspectiva Do Conceito Fundamental De Ação**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 25, n. 3, 2020. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31944>

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo : os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRUNING, Raulino Jacó. SEBASTIANI, Fabíola Monteiro Caetano. **Controle de Constitucionalidade das Leis Estaduais e Municipais: Manual Prático**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

DE MAGALHÃES FRANCO FILHO, A. **O Significado E Alcance Da Expressão “Preceito Fundamental”, No Âmbito Da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 3, n. 3, 2008. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31944>

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

JANCZESKI, C. A. **Notas atuais sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 8, n. 32, 2008. <https://doi.org/10.21056/aec.v8i32.511>

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle de Constitucionalidade. In SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Controle de Constitucionalidade**. In SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 791-1.274.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional** /Nathalia Masson - 8. ed. rev. -Salvador: JusPODIVM, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnaldo. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. São Paulo, Malheiros, 2009 32ª edição, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. Atualizada de acordo com a lei n. 12.06/2009.

MELO, C. A. D. A. **A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Horizonte Interpretativo da Constituição**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 36, 2001. <https://doi.org/10.5380/rfdufpr.v36i0.1786>

MENDES, G. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Direito Público, v. 1, n. 24, 2008. <https://doi.org/10.11117/22361766.20.01.04>

MENDES, G. F. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental**. REVISTA DA AGU, v. 1, n. 01, 2005. <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.1.n.01.2002.521>

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 13. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. – (Série IDP)

MENDES, Gilmar Ferreira. **Estado de Direito e Jurisdição Constitucional**. 2002-2010. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

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

POLEZZE, R. V. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Agigantamento do Supremo Tribunal Federal**. Direito Público, 2015. <https://doi.org/10.11117/22361766.64.12.2735>

SARMENTO, D. **Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Revista de Direito Administrativo, v. 224, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 33ª ed. atual. São Paulo. Malheiros, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional** / Lenio Luiz Streck. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ZATTAR, N.; SOUSA, T. **Os Sentidos De “Cota” No Julgamento Da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental-Adpf 186**. Entremeios, Revista de Estudos do Discurso, v. 14, n. 14, 2017. <https://doi.org/10.20337/ISSN2179-3514revistaENTREMEIOSvol14pagina23a36>