

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS

MARCEL AFONSO DE OLIVEIRA

CABIMENTO E VIABILIDADE DA ADPF NO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE DA (S) CONSTITUIÇÃO (ÕES) ESTADUAL (AIS)

UBERLÂNDIA

2023

MARCEL AFONSO DE OLIVEIRA

CABIMENTO E VIABILIDADE DA ADPF NO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE DA (S) CONSTITUIÇÃO (ÕES) ESTADUAL (AIS)

Trabalho de Conclusão de Curso na modalidade de Artigo Científico apresentado ao curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, área de ciências sociais aplicadas, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito necessário para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Orientador: Alexandre Walmott Borges.

UBERLÂNDIA

2023

## RESUMO

O presente trabalho pretende evidenciar o cabimento e viabilidade de emprego da ADPF no âmbito das Constituições dos Estados-Membros da Federação Brasileira como ação de controle de constitucionalidade apta a impugnar os atos do Poder Público e as leis estaduais e municipais em afronta às Constituições Estaduais. Para tanto, recorre-se à apresentação de conceitos genéricos acerca do controle de constitucionalidade adotado no Brasil, em especial o controle de constitucionalidade exercido por meio da via de ação, à classificação e apresentação de aspectos relevantes sobre a ADPF, e à ponderação acerca de aspectos do federalismo brasileiro, no intuito de demonstrar que há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais em virtude da influência das Normas de Reprodução Obrigatória e incidência do Princípio da Simetria, que representam um dos blocos temáticos centrais da Constituição da República Federativa do Brasil e condicionam o Poder Constituinte derivado.

## ABSTRACT

The present work aims to demonstrate the applicability and feasibility of using the ADPF within the scope of the Constitutions of the Member States of the Brazilian Federation as a mechanism for controlling constitutionality capable of challenging acts of Public Power and state and municipal laws that violate State Constitutions. To do so, it resorts to presenting generic concepts about constitutionality control adopted in Brazil, especially constitutionality control exercised through the action route, the classification and presentation of relevant aspects regarding the ADPF, and considering aspects of Brazilian federalism, in order to demonstrate that there are fundamental precepts in State Charters due to the influence of Mandatory Reproduction Norms and the incidence Principle of Symmetry, which represent one of the central thematic blocks of the Constitution of the Federative Republic of Brazil and condition the derivative constituent power.

## SUMÁRIO

Introdução .....	5
O Controle de Constitucionalidade Brasileiro: um olhar sobre aspectos relevantes .....	5
O Controle de Constitucionalidade Exercido Pelo Executivo .....	6
O Controle de Constitucionalidade Exercido Pelo Legislativo .....	7
O Controle de Constitucionalidade Exercido Pelo Judiciário .....	8
O Controle Difuso de Constitucionalidade (via de exceção) .....	9
O Controle Concentrado de Constitucionalidade (via de ação) .....	9
A ADPF No Contexto Da Constituição Da República: Apresentação De Conceitos E Abordagem Analítica Acerca De Sua Natureza .....	10
Conceito de ADPF .....	11
Objeto da ADPF .....	11
Afinal, O Que Se Entende Por Preceitos Fundamentais E Qual É Seu Alcance? .....	12
O Princípio Da Subsidiariedade .....	13
O Caráter Complementar Da ADPF .....	14
Outras Características Da ADPF Segundo A Jurisprudência .....	14
Controle De Constitucionalidade Estadual: A ADPF No Âmbito Das Constituições Estaduais .....	15
A Existência De Preceitos Fundamentais Nas Constituições Estaduais: Sua Relação Com O Princípio Da Simetria E Normas De Reprodução Obrigatória .....	17
Conclusão .....	21

## 1. INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e tem como finalidade garantir a hegemonia da Constituição, assegurando a proteção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Carta Magna. Nesse sentido, o artigo 102, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que tem como objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público, sendo cabível perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Contudo, a análise da constitucionalidade de normas estaduais muitas vezes é indispensável, tendo em vista que as Constituições Estaduais também consagram preceitos fundamentais que merecem proteção. Nesse contexto, surge a questão acerca do cabimento da ADPF como instrumento de controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais, considerando as Normas de Reprodução Obrigatória e o Princípio da Simetria presentes na Constituição Federal.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o cabimento da ADPF como instrumento de controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais, demonstrando a existência de preceitos fundamentais nas Constituições Estaduais em virtude das normas de reprodução obrigatória e da incidência do princípio da simetria.

Para tanto, passa-se a expor conceitos, informações e considerações acerca da temática proposta a fim de evidenciar a plausibilidade de recepção da ADPF pelas Constituições Estaduais, de maneira a compor os sistemas jurídico de controle de constitucionalidade dos Estados-Membros da Federação brasileira.

## 2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO: UM OLHAR SOBRE ASPECTOS RELEVANTES

O controle de constitucionalidade é um sistema jurídico que permite avaliar a compatibilidade das leis e atos públicos com a Constituição Federal. Segundo SILVA (2015), o controle de constitucionalidade é “o conjunto de técnicas jurídicas que visam a assegurar a supremacia da Constituição”. BASTOS (2022) define o controle de constitucionalidade como “o conjunto de meios jurídicos destinados a proteger a

integridade da Constituição contra qualquer forma de agressão, seja do poder público, seja dos particulares”.

Com efeito, nota-se que a utilização desse sistema, por meio de seus diversos dispositivos, possibilita a verificação da conformidade das leis, aqui compreendidas em sentido amplo (incluindo os diversos atos do poder público), em relação à norma hierarquicamente superior, a fim de se identificar qualquer discrepância ou incongruência capaz de invalidar a norma inferior, expurgando-a do ordenamento jurídico caso constatado desvio normativo, ou, ainda, evitando-lhe o surgimento.

Portanto, é perceptível que a hierarquia entre as normas alicerça o parâmetro de adequação das leis inferiores às leis superiores, tendo na Constituição de 1988 a fonte primária que, por sua vez, balizará todo o ordenamento jurídico, seja a norma posterior ou anterior à Constituição da República. Assevera MORAES (2022, p. 803) que:

A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la.

Registrado e compreendido esse conceito, para além disso, é preciso consignar que existem diversos mecanismos de averiguação da compatibilidade entre as leis, com base em critério de escala hierárquica, realizada por vias distintas, quais sejam: o controle de constitucionalidade promovido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 2.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO EXECUTIVO

O Controle de Constitucionalidade feito pelo Poder Executivo se atem à realização do controle preventivo da norma, ou seja, antes da sua promulgação, ou, em outras palavras, é feito antes de seu nascimento no ordenamento jurídico pátrio vigente. Para Silva (2015), “o controle político do Executivo não é propriamente controle de constitucionalidade, mas sim controle de oportunidade e conveniência”. Por assim dizer, o Poder Executivo não tem competência para declarar a inconstitucionalidade de uma lei

ou ato normativo, restringindo-se apenas ao veto de determinada espécie normativa ou alguns de seus dispositivos – artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Um exemplo prático em que essa situação possa ocorrer é quando o Presidente de República submete um determinado projeto de lei à sua assessoria jurídica para análise de constitucionalidade, tal como a Advocacia-Geral da União, para poder então decidir se veta ou se sanciona referido projeto de lei, conforme artigo 66, §1º, da CRFB, ou então para edição de decreto ou medida provisória.

## 2.2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO LEGISLATIVO

Tal qual o controle realizado pelo Executivo, o Poder Legislativo também executa a fiscalização da edição das leis de modo preventivo. No entanto, o faz por meio de comissões especiais de cada casa legislativa, seja em âmbito federal, estadual, distrital ou municipal. Excepcionalmente, realiza também o controle repressivo<sup>1</sup>. Assim, essas comissões deliberam acerca da receptividade ou não das leis que lhes são submetidas à votação. Nesse caso, pode ser citado o desempenho da função fiscalizadora desenvolvida pelas Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal. Logo, o projeto de lei em discussão no parlamento federal é examinado antes de sua edição pelos membros designados pela comissão. Trata-se de um controle de constitucionalidade de cunho eminentemente político. A seguir, MORAES (2010, pág. 812) discorre acerca desse relevante mecanismo de controle, vide:

A primeira hipótese de controle de constitucionalidade preventivo refere-se às comissões permanentes de constituição e justiça cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal.

O art. 58 da Constituição Federal prevê a criação de comissões constituídas na forma do respectivo regimento ou do ato de que resultar sua criação e com as atribuições neles previstas.

---

<sup>1</sup> BULOS (2022, p. 193) destaca duas possibilidades de controle repressivo político de constitucionalidade: 1. Pelo poder do congresso de sustar atos normativos do Executivo que exorbitem sua competência; e 2. Pela apreciação das medidas provisórias perante o congresso.

Esta hipótese de controle poderá ser realizada, também, pelo plenário da casa legislativa, quando houver rejeição do projeto de lei por inconstitucionalidade.

O art. 32, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados criou a comissão de constituição e justiça e de redação, estabelecendo seu campo temático e sua área de atividade em aspectos constitucionais, legais, jurídicos, regimentais e de técnicas legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal prevê, no art. 101, a existência da comissão de constituição, justiça e cidadania, com competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do plenário, por despacho do Presidente, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o plenário.

### 2.3 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EXERCIDO PELO JUDICIÁRIO

O controle jurisdicional de constitucionalidade brasileiro é aquele desempenhado pelo Poder Judiciário e prevê duas possibilidades de fiscalização dos atos do Poder Público: a via de exceção e a via de ação, sendo assim uma mescla dos modelos norte-americano e austríaco idealizado por Kelsen<sup>2</sup>. Desse modo, o Judiciário é apto a processar e julgar as causas em que se discute a constitucionalidade das leis, exercendo assim um controle repressivo da norma. (BULOS 2022, p. 79)

A fim de se perseguir e atingir exitosamente o objetivo específico do presente trabalho, dar-se-á ênfase ao controle de constitucionalidade promovido pelo Poder Judiciário. Para tanto, faz-se necessária a conceituação do controle de constitucionalidade praticado perante o Judiciário brasileiro, que conta com dois sistemas bem distintos entre si, quais sejam, os controles difuso e concentrado, abordando, ainda, suas características, peculiaridades e distinções.

---

<sup>2</sup> Segundo BULOS, a Constituição Austríaca de 1920 foi a primeira a instituir um Tribunal Constitucional, momento em que houve ativa participação do nobre jurista Hans Kelsen na formulação desse modelo de controle de constitucionalidade (BULOS 2022, p. 74).

### 2.3.1 O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE (VIA DE EXCEÇÃO)

O controle difuso de constitucionalidade é um conjunto jurídico de medidas destinadas ao controle das normas que possibilita a qualquer juízo singular ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, sem a necessidade de uma ação específica para esse fim. Esse controle é realizado de forma incidental, ou seja, no curso de um processo judicial em que se discute o direito pleiteado, e, reflexamente, a compatibilidade da norma em questão. O controle difuso é caracterizado pela sua abrangência, pois pode ser exercido por qualquer magistrado e em qualquer instância, e tem sua eficácia interpartes, ou seja, limitada às partes envolvidas no processo em que foi proferida a decisão. Segundo GOMES (2013):

O controle difuso é um mecanismo importante para a proteção da Constituição e dos direitos fundamentais, pois permite que qualquer juiz possa afastar a aplicação de uma norma inconstitucional em um caso concreto. Além disso, o controle difuso é um mecanismo democrático, pois permite que qualquer cidadão possa questionar a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo perante o Poder Judiciário.

### 2.3.2 O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE (VIA DE AÇÃO)

No intuito, ainda, de se perscrutar melhor o objeto central do presente trabalho, há que se destacar o controle concentrado de constitucionalidade e as respectivas Ações Constitucionais hábeis a questionar a validade das leis e atos normativos em face da Constituição da República Federativa do Brasil, precipuamente a Arguição de Descumprimento Fundamental preconizada no art. 102, §2º do referido diploma legal, o que se passa a fazer na sequência.

O controle concentrado de constitucionalidade, também denominado de abstrato, pode ser compreendido como um sistema jurídico com vários dispositivos legais condicionados à apreciação das leis que, em tese, estejam supostamente contrariando a Constituição da República sob o julgo do Supremo Tribunal Federal, quando provocado por determinadas autoridades e instituições, contando com rol taxativo para propositura

das ações de controle, elencando-se assim um grupo restrito de atores sociais, jurídicos e políticos aptos a integrar o polo ativo da contenda judicial, conforme cada caso suscitado.

Diz-se “concentrado” exatamente por ser uma espécie de controle repressivo exercido pela Egrégia Corte Suprema do Brasil, a quem incumbe a exclusiva apreciação e decisão acerca do enfrentamento da lei impugnada, tendo sempre como parâmetro a própria CRFB, ou ainda pode ser exercido pelos Tribunais de Justiça dos Estados, utilizando-se como parâmetro, nesse caso, as Constituições Estaduais. Denomina-se “abstrato” em razão da apreciação objetiva e literal das leis em face da Constituição. VASCONCELOS (2022) assim conceitua esse sistema de controle:

O Controle Abstrato de Constitucionalidade, conhecido também como controle fechado, ou controle pela via de ação direta, é uma ação de natureza objetiva.

O controle abstrato de normas não tem como objeto principal o julgamento de um caso concreto; há na verdade um processo objetivo sem partes nem contraditório, ou seja, o controle abstrato não se presta à tutela de direitos subjetivos; diz-se que o controle é em tese, já que não existe um caso concreto subjacente à manifestação judicial.

A fiscalização abstrata de constitucionalidade se verifica toda vez que o ordenamento reservar a um único órgão a competência para julgar questão envolvendo a constitucionalidade de uma norma.

Nos moldes atuais, a Constituição Federal prevê a possibilidade de controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais de Justiça estaduais.

Cita-se ainda como características relevantes o efeito *erga omnes*, ou seja, a decisão deve ser aplicada a todos os casos atinentes à matéria alvo de discussão judicial, a retroatividade dos efeitos da decisão ou efeitos *ex tunc*, atingindo situações pretéritas, e, também, o efeito vinculante perante aos demais órgãos jurisdicionais. A seguir, transcreve-se os dispositivos da lei nº 9.882/99 que respaldam, respectivamente, os efeitos aqui mencionados:

Art. 8º A decisão sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será tomada se presentes na sessão pelo menos dois terços dos Ministros.

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público;

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só

tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado

Derradeiramente, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram inseridas nesse sistema de controle concentrado, tendo como paradigma de adequação a própria Constituição Federal, cinco espécies de ações judiciais, quais sejam: a Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica, prevista no artigo 102, inciso I, alínea ‘a’, primeira parte; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, com previsão no artigo 103, §2º; Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, artigo 36, inciso III; Ação Declaratória de Constitucionalidade, artigo 102, inciso I, alínea ‘a’, parte final; e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, artigo 102, §1º, todos da Constituição Federal.

### 3. A ADPF NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: APRESENTAÇÃO DE CONCEITOS E ABORDAGEM ANALÍTICA ACERCA DE SUA NATUREZA

Conforme o explicado anteriormente, a ADPF foi inserida no ordenamento jurídico pátrio como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, herdando assim as características das demais ações de controle contempladas na própria CF, tais como os já citados efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

Importante salientar que o STF entendeu que a ADPF se tratava de norma de eficácia limitada, sendo assim imprescindível a edição de lei que regulamentasse a matéria.

Atendendo aos anseios legiferantes, sobreveio a Lei 9.882/99 disciplinando o rito processual, o rol de legitimados para a propositura da ação, a competência para processar e julgar, os requisitos da peça inaugural, os efeitos da decisão, o cabimento da ação – seu objeto – dentre outros tópicos pertinentes.

### 3.1 CONCEITO DE ADPF

Segundo o Manual de Comunicação do Secretaria de Comunicação do Senado Federal, no “item glossário”, compreende-se por ADPF o seguinte:

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

Desse conceito extrai-se que a ADPF é uma das ações que compõem o controle concentrado de constitucionalidade e que complementa o sistema de defesa da Constituição, a fim de adequar uma ampla gama de atos/conduas do poder público às disposições preconizadas na CF.

### 3.2 OBJETO DA ADPF

O art. 1º da lei 9.882/99 tratou de definir os casos em que há cabimento da ADPF, reservando a esse dispositivo a impugnação de atos do poder público que atentem contra os preceitos fundamentais da Constituição, vide:

Art. 1o A arguição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição

A doutrina ainda classifica a ADPF em duas categorias diferentes: A ADPF autônoma e a incidental. A primeira refere-se ao caput do art. 1º da lei 9.882, sendo uma modalidade mais direta de se perseguir o deslinde judicial de eventual ameaça ou lesão a preceito fundamental decorrente de ato do poder público, seja ele federal, estadual ou municipal em face da CF, seja, seu objeto é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, consequente de ato do poder público.

Já a segunda alude ao parágrafo único do mesmo dispositivo, pressupondo a pré-existência de fundamento relevante de controvérsia judicial no âmbito do Controle Difuso/Concreto de Constitucionalidade. Em outros dizeres, deve existir previamente

uma ação subjetiva em que incidentalmente se discuta a constitucionalidade de determinado ato do poder público. Seu objeto é a controvérsia jurisdicional relevante do ato normativo infringente aos preceitos fundamentais.

Percebe-se assim que a ADPF abrange fatos jurídicos não registrados nas demais ações de controle concentrado de constitucionalidade, tendo um caráter de ação subsidiária ou complementar em relação às mesmas.

### 3.2.1 AFINAL, O QUE SE ENTENDE POR PRECEITOS FUNDAMENTAIS E QUAL É SEU ALCANCE?

A doutrina e a jurisprudência há muito tempo se debruçam sobre o significado de preceitos fundamentais, haja vista omissão legislativa que deixou de delinear seu alcance, sendo certo que não há consenso sobre os limites do termo cunhado.

O termo “preceitos fundamentais” remete à compreensão de Constituição em sentido material, ou seja, a identificação do conteúdo efetivamente constitucional<sup>3</sup>.

Nesse diapasão, parte da doutrina entende que preceitos fundamentais se restringem às cláusulas *petreas*, outros vão além, afirmando que todas as normas remissivas e de reprodução obrigatória detêm o caráter de preceitos fundamentais, ao passo que alguns entendem que todo comando legal emanado da CRFB é imbuído de preceitos fundamentais<sup>4</sup>.

Por outro lado, a jurisprudência do STF vem entendendo que nem todo o conteúdo disposto na Constituição é dotado desse caráter fundamental. Na ADPF 33 o Ministro Gilmar Mendes assinalou que para que sejam revelados os preceitos fundamentais é imprescindível a análise da “(...) ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema”.

---

<sup>3</sup> TAVARES, André Ramos. *Fronteiras da Hermenêutica Constitucional*, p. 97; MELO, Carlos Antônio de Almeida. Alguns apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. *Revista de Informação Legislativa*, p. 115

<sup>4</sup> Cf. Gabriel Dias Marques da Cruz. “ADPF: Qual a saída do labirinto?” In: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/adpf-qual-a-saida-do-labirinto>.

### 3.3 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A despeito das características comuns entre espécies de Ações de Controle, o legislador arremontou na lei 9.882/99, em seu art. 4º, §1º, o princípio da subsidiariedade, sendo esta uma peculiaridade da ADPF que suscita discussões entre os juristas. Veja o que dispõe o aludido comando legal: “§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

A seguir, são apresentados alguns julgados que ratificam, a rigor, a necessidade de se empregar a ADPF somente quando não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade da norma infraconstitucional. Em outros dizeres, a ADPF não poderá ser utilizada quando houver instrumento adequado e apto ao enfrentamento da controvérsia. A jurisprudência tem sedimentado o entendimento de que o caráter subsidiário imposto pelo referido dispositivo legal é pressuposto de admissibilidade da Arguição, sendo imprescindível sua demonstração. A propósito, confira adiante as ementas de alguns julgados importantes:

[...] A simultaneidade de tramitações de ADI e ADPF, portadoras de mesmo objeto, é, por si só, essencialmente incompatível com a cláusula de subsidiariedade que norteia o instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Registre-se, por fim, que em 26-6-09 neguei seguimento à Reclamação 8.422 apenas com base na pacífica jurisprudência desta Suprema Corte que não admite o exame de eventual descumprimento de decisão que indefere pedido de medida cautelar formulado em ação direta de inconstitucionalidade. Ante todo o exposto, não conheço do pedido formulado na presente ADPF, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99 c/c o art. 21, § 1º, do RISTF, ficando prejudicado o exame do pedido de medida liminar.

[ADPF 191, rel. min. Ellen Gracie, decisão monocrática, j. em 22-9-2009, DJE de 28-9-2009.];

Para o conhecimento e seguimento da ADPF, é preciso que seja observado o princípio da subsidiariedade. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 dispõe que não será admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. (...) Ocorre que, ao que se depreende dos autos, não foi atendido o referido pressuposto, havendo meios aptos e eficazes a oferecer a tutela pretendida no caso concreto. Primeiro, como se pode observar, a presente ADPF tem como objeto uma única decisão judicial, não havendo a informação de que outras decisões estariam sendo formuladas no mesmo sentido. Segundo, ficou constatado que a decisão ora impugnada foi atacada por recurso extraordinário, cujo seguimento fora negado, ao que se seguiu a interposição de agravo regimental,

igualmente desprovido por esta Corte (AI 707.204-AgR), consoante se infere por consulta ao sítio do STF na internet. Não está atendida, portanto, a regra da subsidiariedade. Entender de modo contrário representa transformar a arguição de descumprimento de preceito fundamental em recurso último, quando a parte sucumbente se mantiver irredimida após o malogro dos recursos previstos na legislação processual civil. Indubitavelmente, não é essa a função da arguição, restando claramente inobservada a regra da subsidiariedade[...]

[ADPF 157-AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. em 23-8-2019, P, DJE de 9-9-2019.];

[...]É que a Lei n. 9.882/99 prescreve, no art. 4º, § 1º, que se não admitirá arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade. Ora, no caso, é fora de dúvida que o ordenamento jurídico prevê outros remédios processuais ordinários que, postos à disposição da argüente, são aptos e eficazes para lhe satisfazer de todo a pretensão substantiva que transparece a esta demanda. É o que, aliás, já reconheceu esta Corte, em decisão do Min. Gilmar Mendes, na ADPF n. 96 (DJ de 19-10-2006), onde, em termos idênticos, se questionava atuação do Ministério Público do Trabalho." (ADPF 94, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 18-5-2007, DJ de 25-5-2007.)

[...]No que se refere ao princípio da subsidiariedade, entende-se que meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No caso dos autos, pretende-se a declaração de inconstitucionalidade da portaria que instaurou inquérito para a investigação de notícias fraudulentas, falsas comunicações de crimes, denúncias caluniosas, ameaças e demais infrações que atinjam a honorabilidade institucional do STF e de seus membros, bem como a segurança destes e de seus familiares(...)Ainda que, ordinariamente, o instrumento processual hábil ao trancamento de inquérito seja o habeas corpus, este é incabível contra ato de ministro do STF. Além disso, ainda que se pudesse cogitar de recurso ao colegiado contra as decisões do inquérito, não parece haver outro meio, exceto a ADPF, capaz de solver todas as alegadas violações decorrentes da instauração e das decisões subsequentes[...]

[ADPF 572 MC/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 10.06.2020];

Contudo, para alguns autores, o princípio da subsidiariedade suprimiu a eficácia da ADPF, tornando-a uma norma fraca, já que é existente e válida, porém, por vezes, ineficaz. Parte da doutrina considera ainda que a incidência desse princípio torna a ADPF obsoleta, chegando alguns autores a afirmar que o art. 4º, §1º de lei 9.882 seria mesmo inconstitucional.

### 3.4 O CARÁTER COMPLEMENTAR DA ADPF

“A arguição de descumprimento de preceito fundamental é ação constitucional cuja função é complementar o controle abstrato de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal<sup>5</sup>”.

Pode-se dizer então que a ADPF foi inserida no texto constitucional a fim de efetivamente aprimorar o sistema de controle de constitucionalidade e fomentar a promoção dos direitos e garantias em detrimento dos atos lesivos do poder público, complementando o controle concentrado no sentido de proteger os princípios e normas constitucionais fundamentais contra ameaças e lesões a direitos não alcançadas pelas demais ações de controle abstrato, perpetradas pelo poder público.

### 3.5 OUTRAS CARACTERÍSTICAS DA ADPF SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA

O veto do chefe do executivo não pode se enquadrar na categoria de atos do poder público, não sendo, portanto, suscetível de apreciação via ADPF<sup>6</sup>.

O STF entendeu também que é aplicável por analogia a figura jurídica do *Amicus Curiae* como terceiro interessado no julgamento de ADPF<sup>7</sup>.

Ainda nessa esteira, o STF admite que certas disposições de leis referentes às demais ações de controle concentrado possam ser aplicadas analogamente à ADPF, no que for cabível.<sup>8</sup>

Igualmente aplicável o princípio da fungibilidade, sempre que for possível, admitindo-se a conversão de qualquer outra ação de controle concentrado de constitucionalidade em ADPF, sempre que se demonstrar a plausibilidade de tal medida processual<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de descumprimento de preceito fundamental [recurso eletrônico]: bibliografia, legislação e jurisprudência temática / Supremo Tribunal Federal. -- Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. eBook (125 p.)

<sup>6</sup> Cf. ADPF 129, Rel. Min. Edson Fachin, em 5-11-2019, DJE de 9-12-2019.

<sup>7</sup> Cf. ADPF 183, rel. min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 1º-12-2009, DJE de 7-12-2009; (ADPF 73, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática, julgamento em 1º-8-2005, DJ de 8-8-2005.) No mesmo sentido: ADPF 205, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática, julgamento em 16-2-2011, DJE de 24-2-2011; ADPF 132, rel. min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 29-4-2009, DJE de 7-5-2009.

<sup>8</sup> Cf. ADPF 181, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 11-6-2012, DJE de 22-6-2012

<sup>9</sup> Cf. ADI 4.180-REF-MC, rel. min. Cezar Peluso, j. em 10-3-2010, P, DJE de 27-8-2010.]

#### 4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL: A ADPF NO ÂMBITO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Todos os conceitos e informações expostos até aqui servem para melhor compreensão do que se pretende demonstrar com o presente estudo: Elucidar a existência de preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais e a viabilidade e cabimento da ADPF no ordenamento estadual, o que se passa a investigar a seguir.

No âmbito do sistema de controle concentrado de constitucionalidade estadual, a própria Constituição Federal prevê expressamente em seu art. 125, §2º, que os Estados devem instituir a Representação de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, tendo por parâmetro de aferição as Constituições Estaduais, a ser apreciada pelos Tribunais de Justiça dos respectivos Estados-membros da Federação. Eis a íntegra do referido dispositivo legal, *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.

LENZA (2023, pág. 176) corrobora com esse entendimento, veja:

[...] Ou seja, cada estado criará o seu sistema de controle concentrado de constitucionalidade, mas agora de lei ou ato normativo estadual ou municipal que contrariarem a Constituição do aludido Estado-Membro. Quem terá competência para o julgamento será o Tribunal de Justiça do Estado (TJ).

Em virtude de ser norma de reprodução obrigatória, os governos estaduais, por meio do processo legislativo regional, reproduziram o referido comando da Constituição Federal, prevendo em suas Constituições Estaduais um sistema próprio de controle de constitucionalidade, tendo por parâmetro as próprias Constituições Estaduais. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por exemplo, prevê que:

---

Vide ADPF 178, rel. min. Presidente Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 21-7-2009, DJE de 5-8-2009. Vide ADPF 72-QO, rel. min. Ellen Gracie, j. em 1º-6-2005, P, DJ de 2-12-2005

Art. 106 – Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição:

I – processar e julgar originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas:

h) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual em face desta Constituição.

Contudo, nota-se que não consta na Constituição Federal e na lei ordinária federal nº 9.882/99 a expressa previsão de cabimento de ADPF perante as Constituições Estaduais, e, em decorrência da ausência de menção explícita, alguns doutrinadores se debruçam sobre a possibilidade/impossibilidade de aplicação desse dispositivo legal.

Portanto, se comparados o sistema de controle concentrado de constitucionalidade perante as disposições das Constituições Estaduais e o mecanismo de controle concentrado perante as disposições da Constituição Federal, fica evidente que aquele está incompleto em relação a este, podendo-se afirmar que são mesmo assimétricos, se comparados entre si.

Por outro lado, de acordo com a pesquisa realizada por Borges (2022, p122), hodiernamente são cinco as CE's que preveem expressamente a ADPF, sendo os TJ's dos Estados incumbidos da apreciação da referida ação de controle, incluindo a já citada Constituição do Estado de Minas Gerais.

Ainda, de acordo com LENZA (2023, p.220), é perfeitamente possível a aplicação das ações de controle concentrado da CF nas CE's por incidência do princípio da simetria.

Partindo da premissa de existência de preceitos fundamentais nas CE's, pretende-se explorar a temática de maneira a elucidar o cabimento e viabilidade de instituição da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** no aludido sistema estadual, respaldando-se na tese de que há preceitos fundamentais nas Cartas Estaduais herdados da CF, ressaltando, ainda, a relevante contribuição para esse sistema, uma vez que amplia o rol legislativo de proteção aos direitos garantidos nas constituições

estaduais, ainda mais diante de precedente jurisprudencial do “Estado de Coisas Inconstitucional”<sup>10</sup>.

#### 4.1 A EXISTÊNCIA DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS: SUA RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA SIMETRIA E NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA

Antes de estabelecer a correlação entre as normas de observância compulsória e princípio da simetria com os preceitos fundamentais presentes nas Cartas Estaduais é preciso pontuar a forma de governo adotada pela CF, a fim de melhor compreender como é exercida essa influência. No caso do Brasil, o pacto federativo está estabelecido nos art.1º- *caput* e art.18- *caput*, ambos da Constituição Federal de 1988, e refere-se à estrutura de governo de um Estado-soberano dividido em entidades autônomas – Estados, Distrito Federal e municípios – com diferentes graus de autonomia e poderes, e uma autoridade central, com um governo central – União (MIRANDA, 2007, p. 195).

A autonomia dos entes federados pode ser entendida como capacidade de auto-organização – elaboração das próprias lei – autogoverno – eleger seus próprios governantes – e autoadministração – gerir seus próprios recursos orçamentários. Nesse contexto, os Estados-Membros têm sua autonomia limitada pela Norma Maior.

Para garantir a unidade e a harmonia do sistema federativo, a Constituição Federal impõe certas normas que devem ser observadas compulsoriamente pelo constituinte derivado, não lhes dando margem para dispor de forma diversa da estipulada explícita ou implicitamente pela CF, revelando assim um limite ao princípio da autonomia federativa (SILVA, 1997, p. 160).

Desse modo, as normas de reprodução obrigatória podem ser classificadas quanto ao seu conteúdo em princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos e princípios constitucionais extensíveis, sendo que todos representam uma limitação ao princípio da autonomia federativa (BULOS, 2022, p. 214).

Para BULOS (2022, p. 214) os princípios sensíveis ou enumerados são aqueles que estão expressamente prescritos na CF e dizem respeito à organização constitucional

---

<sup>10</sup> Terminologia cunhada na ADPF 137 que reconheceu o ataque massivo aos direitos dos presidiários uma vez que o sistema carcerário brasileiro não garante direitos fundamentais aos internos.

do País, conformando a capacidade de auto-organização dos Estados-Membros segundo o mandamento do art. 34, inciso VII, alíneas 'a', 'b', 'c', 'd' e 'e'.<sup>11</sup> Esse comando legal acaba por aludir a outros dispositivos constitucionais, tais como o art. 1<sup>a</sup> (pacto federativo); 2<sup>o</sup> (equilíbrio e harmonia entre os Poderes); 18 (organização político-administrativa da República); 70 a 75 (prestação de contas) e 165 a 169 (princípios orçamentários), respectivamente às alíneas.

Já os princípios organizatórios se relacionam a temas centrais da CF que constituem embargos à autonomia estadual, e divide-se em: 1. Limites Explícitos, são normas constitucionais que condicionam limites materiais (art. 1<sup>o</sup>, *caput*, art. 1<sup>o</sup>, III, art. 5<sup>o</sup> *caput*, art. 5<sup>o</sup>, II, art. 37, art. 43, art. 159, art. 165, § 1<sup>o</sup>, art. 159, I, arts. 170 a 181, arts. 193 a 204) e formais, que se subdivide em limites vedatórios (arts. 19, 35, 150 e 152) e limites mandatários (arts. 18, § 4<sup>o</sup>, 29, 31, § 1<sup>o</sup>, 37 a 42, 92 a 96, 98, 99, 125, § 2<sup>o</sup>, 127 a 130, 132, 134, 135 e 144, IV e V, §§ 4<sup>o</sup> a 7<sup>o</sup>, da Carta de 1988); 2. Proibições Mandatórias e; 3. Limites Implícitos, normas que não estão expressas no texto constitucional.

Essas normas podem abordar uma variedade de questões, incluindo direitos fundamentais, organização dos poderes, administração pública, entre outras. A ideia é garantir uma certa uniformidade e consistência entre as diferentes unidades federativas, mantendo simultaneamente a autonomia relativa de cada uma delas.

Os princípios constitucionais extensíveis são normas implícitas que, a princípio, dizem respeito à organização da União, mas cuja aplicação se estende aos Estados, como se verifica nos artigos 28, 75 e 93, V da CF/1988. (Araújo 2008, p. 168)

Ocorre que nem toda a norma de reprodução obrigatória está explícita no texto da CF, sendo o STF incumbido de fazer a interpretação das normas e princípios que devem ser observados pelos Estados-Membros quanto a matérias ligadas à estruturação dos poderes republicanos frente ao modelo de federalismo adotado pela CF<sup>12</sup>.

Dessa forma, o princípio da simetria cuida das normas e princípios constitucionais que preveem as atribuições, competências e organização dos poderes da União, mas é silente aos demais entes federados e que implicitamente devem ter sua interpretação estendida aos demais comandos normativos infraconstitucionais por serem

---

<sup>11</sup> As alíneas do art. 34 referem-se a forma republicana de governo; sistema representativo e regime democrático; direitos humanos; autonomia municipal e prestação de contas da Administração pública.

<sup>12</sup> Cf. LOPES FILHO, Juraci Mourão. Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF. 2<sup>a</sup>. Ed. Salvador: Juspodivm, 2019

àqueles equivalentes. Um exemplo lúcido de tal premissa é o art. 73, §1º, da CF, que preceitua a composição dos Tribunais de Contas da União, mas nada diz sobre a composição dos Tribunais de Conta Estaduais, sendo certo que o STF entende que o constituinte derivado decorrente não poderia dispor de maneira diferente das regras estipuladas para a União no que lhe for concernente, sendo, portanto, de aplicação cogente no processo legislativo estadual e municipal.<sup>13</sup>

Aliás, a autorização para que os Estados-Membros se organizem segundo determinações emanadas da CF encontra-se nas disposições dos art. 25 caput da CF e art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Destarte, na medida em que são impostas certas regras de competência aos Estados, seja determinando que o Estado adote ou deixe de adotar eventual procedimento, implícita ou explicitamente, é possível verificar delineamentos que limitam a autonomia dos demais entes federados.

## 5. CONCLUSÃO

De todo o estudo, é possível inferir que há preceitos fundamentais nas CE's na proporção em que as normas de reprodução obrigatória e a incidência do princípio da simetria influenciam na dinâmica de produção das CE's de modo a lhes propiciar, em certa medida, a essência de preceitos fundamentais, tendo a ADPF o condão de lhes aprimorar o sistema de defesa de constitucionalidade estadual, ainda que não se tenha delimitado com exatidão na doutrina e jurisprudência quais são preceitos fundamentais contidos na CF e conseqüentemente absorvidos pelas CE's.

Conclui-se que a instrumentalização da ADPF à nível estadual permite um controle de constitucionalidade mais amplo em relação a um sistema que não a contemple, contribuindo assim para maior segurança jurídica dos jurisdicionados frente à tutela estatal. Fato é que a ADPF é uma das ações do controle de constitucionalidade que complementa o sistema de defesa da Constituição, tendo aplicação prática no judiciário brasileiro. Desse modo, a ADPF revela-se um importante instrumento jurídico apto a contribuir com o sistema de controle concentrado de constitucionalidade estadual e fomentar a defesa dos interesses jurídicos e sociais regionais.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.institutoformula.com.br/principio-da-simetria/>; acessado em 12/03/2024

Logo, vislumbra-se a possibilidade de inserção da ADPF no sistema de controle de constitucionalidade na paradigmática estadual, no intuito de fomentar o aparato jurídico de proteção às constituições estaduais em detrimento dos atos de autoridades e instituições públicas ou das normas inferiores que lhes ataquem, seja em seu conteúdo (critério material), seja nos procedimentos necessários à edição da lei/ato normativo (critério formal), fortalecendo sobremaneira esse importante sistema jurídico de proteção.

## 6. REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BORGES, Alexandre Walmott. Introdução ao estudo do controle de constitucionalidade/ Alexandre Walmott Borges, Diva Júlia Sousa da Cunha Safe Coelho, Fábio Rosa Neto. Uberlândia: FWB, 2022. 125p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Editora do Senado, 1988.

BULOS, Uadi Lammego. Curso de direito constitucional. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GOMES, Gustavo Henrique Comparim. Teoria geral do controle de constitucionalidade brasileiro: doutrina e jurisprudência. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3734, 17 jul. 2013.

Jusbrasil. Controle Difuso de Constitucionalidade. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10626673/controlado-difuso-de-constitucionalidade>. Acesso em: 14 out. 2023.

Instituto Fórmula. Princípio da Simetria. Disponível em: <https://www.institutoformula.com.br/principio-da-simetria/>. Acesso em 12/03/2024.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF. 2<sup>a</sup> Ed. Salvador: Juspodivm, 2019

MIRANDA, Jorge. Teoria do estado e da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: Tavares, André Ramos.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

VASCONCELOS, Clever. Curso de Direito Constitucional. 8<sup>a</sup> edição São Paulo: Saraiva, 2022.

## GLOSSÁRIO

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CE: Constituição Estadual

CF: Constituição Federal

STF: Supremo Tribunal Federal

TJ: Tribunais de Justiça