



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

CAIO MATHEUS DE OLIVEIRA RAMOS

**Recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de
constitucionalidade: normatividade e sistematicidade**

**BRASÍLIA
2025**

Caio Matheus de Oliveira Ramos

**Recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de
constitucionalidade: normatividade e sistematicidade**

Monografia apresentada à Banca Examinadora, na
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy

Brasília

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

dR175r de Oliveira Ramos, Caio Matheus.
Recursos extraordinários oriundos de ações de controle
abstrato de constitucionalidade: normatividade e
sistematicidade / Caio Matheus de Oliveira Ramos;

Orientador: Miguel Gualano de Godoy. Brasília, 2025.
95 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)
Universidade de Brasília, 2025.

1. Processo Constitucional. 2. Controle de
constitucionalidade. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. Recurso
extraordinário. 5. Federalismo. I. Gualano de Godoy, Miguel,
orient. II. Título.

REFERÊNCIA:

RAMOS, Caio Matheus de Oliveira. **Recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de constitucionalidade**: normatividade e sistematicidade. 2025.

Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025.

Caio Matheus de Oliveira Ramos

**Recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de
constitucionalidade: normatividade e sistematicidade**

Monografia apresentada à Banca Examinadora, na
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito em 19 de novembro de 2025.

Data da aprovação: 19/11/2025

Miguel Gualano de Godoy — Orientador
Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Jorge Octávio Lavocat Galvão — Membro da Banca
Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP)
Professor da Faculdade de Direito (UnB)

Ildegard Hevelyn Alencar Beserra — Membro da Banca
Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, por ter me proporcionado acesso a melhor educação possível desde a minha infância e por ter me apoiado, de todas as formas possíveis, na mudança para Brasília.

Agradeço ao Guilherme, ao meu lado em todos os momentos.

Agradeço ao Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy, professor parceiro, humano, incansavelmente dedicado e incrivelmente qualificado. Minha jornada na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília foi radicalmente, e positivamente, alterada pelo senhor, do qual tive a honra de ser aluno, monitor e orientando.

Agradeço ao Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão por ter me conferido a honra de participar da banca e por todos os diálogos e oportunidades.

Agradeço à Dra. Ildegard Hevelyn Alencar Beserra por ter me honrado com a sua presença na banca e por todos os ensinamentos profissionais e pessoais.

Agradeço à equipe de controle concentrado do Gabinete do Ministro Dias Toffoli (GMDT), que me acolheu com muito carinho, receptividade e aprendizado.

Agradeço aos meus amigos e às minhas amigas.

Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. – Ministro Celso de Mello

RESUMO

A partir do ano de 1992, o Supremo Tribunal Federal (STF) desenvolveu uma construção jurisprudencial que admite, em determinadas hipóteses, o manejo de recurso extraordinário contra acórdão de ação de controle abstrato estadual e distrital. Ao longo do tempo, delineou-se o entendimento de que os referidos recursos conservam o caráter eminentemente objetivo da origem, fato que acarreta uma série de consequências práticas. A presente monografia analisa o processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, em ordem a perquirir se há normatividade específica quanto à matéria e se existem déficits de sistematicidade no tratamento normativo e jurisprudencial despendido a tais recursos. A abordagem metodológica englobou análise dogmático-jurisprudencial, método dedutivo e exame da doutrina clássica e da bibliografia atualizada. O diagnóstico geral foi o de que o processo constitucional que baliza os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato é marcado, notadamente, por uma ausência de normatividade específica e por um déficit de sistematicidade em sua disciplina e no tratamento jurisprudencial despendido pelo Supremo Tribunal Federal. Refletiu-se, ainda, acerca das implicações das referidas conclusões no federalismo brasileiro, concluindo-se que a ausência de um robusto arcabouço normativo e jurisprudencial que balize o processo constitucional aplicável a esses recursos específicos está imersa em um contexto macro marcado pelo tolhimento das potencialidades do federalismo concebido pela Constituição da República de 1988, reproduzido também sob o prisma do processo constitucional aplicável ao controle de constitucionalidade de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais.

Palavras-chave: direito constitucional; processo constitucional; controle de constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; recurso extraordinário; federalismo.

ABSTRACT

Starting in 1992, the Brazilian Supreme Court developed a jurisprudential construction that admits, in certain hypotheses, the filing of an extraordinary appeal against judgments in state and district abstract judicial review actions. Over time, the understanding was delineated that these appeals maintain the eminently objective character of their origin, a fact that entails a series of practical consequences. This monograph analyzes the constitutional procedure applicable to extraordinary appeals arising from abstract judicial review actions, in order to inquire whether there is specific normativity on the matter and whether there are systematicity deficits in the normative and jurisprudential treatment given to such appeals. The methodological approach included dogmatic-jurisprudential analysis, the deductive method, and an examination of classical doctrine and updated bibliography. The general diagnosis was that the constitutional procedure that guides extraordinary appeals arising from abstract judicial review actions is notably marked by an absence of specific normativity and a deficit of systematicity in its discipline and in the jurisprudential treatment provided by the Supreme Court. Reflections were also made on the implications of these conclusions for Brazilian federalism, concluding that the absence of a robust normative and jurisprudential framework to guide the constitutional procedure applicable to these specific appeals is immersed in a macro context marked by the hindrance of the potentialities of federalism conceived by the 1988 Constitution of the Republic, also reproduced under the prism of the constitutional procedure applicable to the judicial review of state, district, and municipal laws and normative acts.

Keywords: constitutional law; constitutional procedure; judicial review; Brazilian Supreme Court; extraordinary appeal; federalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ED	Embargos de Declaração
QO	Questão de Ordem
Rcl	Reclamação
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E DE ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS	13
2.1 Fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais.....	14
2.2 Fundamento jurisprudencial: a evolução de entendimento do Supremo Tribunal Federal	17
2.3 Recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle de constitucionalidade abstrato: o caráter <i>sui generis</i>	23
3. CIRCUITOS PROCESSUAIS DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO ORIUNDO DE AÇÃO DE CONTROLE ABSTRATO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	26
3.1 Gerenciamento monocrático do Ministro Relator ou da Ministra Relatora no Supremo Tribunal Federal dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato.....	32
3.1.1 O tensionamento entre os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato e os enunciados sumulares defensivos do Supremo Tribunal Federal..	39
3.2 Competência: Turmas ou Plenário? A importância da questão de ordem no RE nº 913.517/SP	43
3.3 Desnecessidade ou racionalidade: análise da compatibilidade da submissão de recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato à sistemática da repercussão geral	48
3.4 Normatividade e sistematicidade: aprimoramento possível.....	52
4. O PROCESSO CONSTITUCIONAL APLICÁVEL AOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO E SUA IMPLICAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	55
4.1 ADPF vs. ação de controle abstrato no Tribunal de Justiça: o problema do <i>locus</i> adequado para a impugnação de leis e de atos normativos municipais e a sua implicação no federalismo.....	56

4.2	O controle abstrato de constitucionalidade e o federalismo subutilizado: o direito estadual, distrital e municipal importa?	65
5.	CONCLUSÃO.....	72
	REFERÊNCIAS	79
	ANEXO.....	89

1. INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade congrega tanto o controle abstrato, quanto o controle concreto. No emaranhando de possibilidades da fiscalização constitucional no Brasil, há, ainda, a coexistência de uma duplicidade de órgãos incumbidos de realizar o escrutínio abstrato: o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça.

Nesse contexto, na tentativa de equacionar os diferentes *locus* de controle de constitucionalidade abstrato, a Suprema Corte, a partir de 1992, formulou e delineou uma engenhosa e vocacionada à permanência construção jurisprudencial: a possibilidade, em determinadas hipóteses, de interposição de recurso extraordinário direcionado ao Supremo Tribunal Federal em face de acórdão de ação de controle abstrato estadual e distrital.

Conforme se verá no presente trabalho, com a solução posta, firmou-se o entendimento de que os referidos recursos ostentariam caráter eminentemente objetivo, por conservarem a feição advinda da origem. Entendeu-se, ademais, que às decisões de mérito tomadas no âmbito de tais recursos deveriam ser atribuídas a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante típico das ações de controle abstrato de constitucionalidade. Construiu-se, em suma, uma jurisprudência que, em determinados aspectos, aproxima (e muito) os recursos extraordinários em comento às demais ações de fiscalização abstrata perante o Supremo Tribunal Federal. Na prática, contudo, há, efetivamente, essa aproximação? Seria tudo meramente retórico?

Passados mais de 33 (trinta e três) anos da emergência de tal construção jurisprudencial, é chegada a hora de uma reflexão acadêmica pormenorizada quanto a determinados aspectos específicos do tratamento processual e jurisprudencial que os recursos extraordinários em questão recebem do Supremo Tribunal Federal, em ordem a perquirir se há um déficit de normatividade e de sistematicidade no processamento e no julgamento dos referidos recursos.

Nesse intuito, o presente trabalho principia pela análise mais ampla do controle abstrato de constitucionalidade de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais, com o foco nos fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais; na evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria; e na análise específica do caráter *sui generis* do recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato.

Em sequência, no segundo capítulo, parte-se do exame dos circuitos processuais a que se submetem os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato no Supremo Tribunal Federal para jogar luz sob três aspectos específicos: (i) as atuações monocráticas do Ministro Relator ou da Ministra Relatora; (ii) a competência para processar e para julgar os

referidos recursos; e (iii) a compatibilidade (ou não) da submissão de tais recursos à sistemática da repercussão geral. Ao final deste capítulo, chega-se a um diagnóstico quanto ao tratamento normativo e jurisprudencial despendido aos recursos analisados neste trabalho, com o encaminhamento de eventuais e possíveis propostas de aprimoramento e de correção de rumos.

Por fim, a partir do exame realizado no Capítulo 2, propõe-se uma reflexão quanto ao federalismo brasileiro sob dois ângulos específicos: (i) as implicações no federalismo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao cabimento (ou não) de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto lei municipal na hipótese de ser cogitável, em tese, o manejo de ação de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça; e (ii) os reflexos no federalismo do atual quadro normativo e jurisprudencial quanto ao processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

A abordagem metodológica utilizada no presente trabalho englobou análise dogmático-jurisprudencial (escrutínio de precedentes paradigmáticos e da jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal), método dedutivo, além do exame da doutrina clássica e da bibliografia atualizada já produzida quanto à matéria objeto desta monografia.

2. CONTROLE ABSTRATO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E DE ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS

O Brasil adotou um sistema único de controle de constitucionalidade. O modelo brasileiro pode ser classificado, do ponto de vista da coexistência do controle de constitucionalidade político e judicial, como misto. Dessa forma, a averiguação política da compatibilidade (ou não) de leis ou de atos normativos com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) é realizada pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, ao passo que o controle judicial é realizado pelo Poder Judiciário.

Com relação, especificamente, ao controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário, também ele pode ser classificado como misto, ao conjugar o controle de constitucionalidade difuso e o concentrado. Nesse ponto, é indispensável, desde logo, esclarecer a classificação exata do modelo brasileiro que se utilizará no presente trabalho. Nesse sentido, quanto ao *tipo* de controle (como ele é realizado) o controle pode ser concreto ou abstrato. Quanto ao *momento* em que se realiza o controle, ele pode ser classificado em preventivo ou repressivo. Quanto à *forma*, ou posição na sequência processual, o controle de constitucionalidade pode ser pela via incidental ou pela via principal. Por fim, a classificação entre difuso e concentrado diz respeito a qual *órgão* judicial realiza o controle. Nesse sentido, compreende-se por difuso o controle judicial de constitucionalidade realizado por todos os juízes, por todas as juízas e por todos os Tribunais do País. O controle concentrado, por outro lado, é aquele realizado, em regra, pelo Supremo Tribunal Federal.

No que concerne à matéria deste trabalho, a diferenciação mais relevante diz respeito ao controle concreto e ao controle abstrato e às suas características próprias. É importante destacar, de antemão, que ambas as modalidades de controle são realizadas pelo Supremo Tribunal Federal, de modo concentrado, apesar de, muitas vezes, haver a confusão entre concreto e difuso e entre concentrado e abstrato, e a utilização desses binômios como sinônimos.

Nesse sentido, o controle concreto caracteriza-se, em regra, pelo fato de a controvérsia constitucional ser indireta, preliminar, ser a causa de pedir. Seus efeitos são, em geral, *ex tunc* e *inter partes*. O controle abstrato, por sua vez, se dá quando a própria lei ou o ato normativo é analisado, em tese, à luz da Constituição, seus efeitos são, tradicionalmente, *ex tunc* e *erga omnes*. A própria Constituição da República confere às ações de índole abstrata perante o

Supremo Tribunal Federal a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante perante o Poder Judiciário e o Poder Executivo (art. 102, §2º, da CRFB/88¹). Nesse controle, não há partes nem lide.

Feita essa breve contextualização e conceituação do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, destaco que o presente capítulo, cujo objeto é o controle abstrato de constitucionalidade de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais, subdividir-se-á em três subcapítulos, que abordarão as seguintes matérias: (i) o fundamento normativo constitucional e infraconstitucional de tal controle; (ii) o fundamento jurisprudencial, com foco na evolução de entendimento do Supremo Tribunal Federal; e (iii) o caráter *sui generis* do recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato.

2.1 Fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais

A Constituição estabeleceu, na Seção VIII (Dos Tribunais e Juízes dos Estados) do Capítulo III (Do Poder Judiciário), em seu art. 125, § 2º, que “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”.

Da dicção do referido dispositivo, têm-se que o próprio texto constitucional, por meio do poder constituinte originário, atribuiu aos Estados a possibilidade de instituição do controle abstrato em seus respectivos Tribunais de Justiça. Note-se, nesse ponto, que não apenas o Supremo Tribunal Federal realiza fiscalização abstrata, mas também os Tribunais de Justiça, com objetos e com parâmetros, em regra, distintos, apesar da existência de determinadas coincidências e proximidades, que serão analisadas de forma minudente neste trabalho.

Ainda da análise do § 2º do art. 125, conclui-se que a única exigência que a Constituição da República impôs à possibilidade de instituição de tal controle de constitucionalidade, além da especificação de seu objeto e de seu parâmetro, foi a vedação à atribuição da legitimação para agir a um único órgão, nos termos utilizados pelo texto constitucional. No rescaldo da Ditadura Civil-Militar, não desejou o poder constituinte originário a concentração da legitimidade para suscitar a inconstitucionalidade, *in abstracto*, de lei ou de ato normativo a apenas um único ente. Expurgou, dessa forma, tal previsão, não apenas da legitimação para ajuizar ações de controle abstrato no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com a expansão

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102, § 2º. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

considerável do rol de entes legitimados², mas também afastou qualquer monopólio de tal faculdade nos Estados-membros. A parte final do dispositivo ora analisado, portanto, expressa os ares inaugurados pela nova ordem constitucional que se instalava em 1988³.

É de se analisar, então, o que pode ser objeto do controle de constitucionalidade abstrato estadual e distrital. Como visto, a Constituição estabelece que podem ser impugnados, mediante representação de inconstitucionalidade, “leis ou atos normativos estaduais ou municipais”.

Constata-se, desde logo, uma parcial correspondência em relação ao objeto da ação direta de inconstitucionalidade manejada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, porquanto o art. 102, inciso I, alínea ‘a’⁴, do texto constitucional prescreve que cabe ao Supremo processar e julgar, originariamente, a “ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual”. A interseção reside, dessa forma, nas leis ou atos normativos estaduais, que podem ser impugnados tanto na Suprema Corte quanto nos Tribunais de Justiça.

Os pontos de contato vão além. A Constituição prevê, desde sua redação originária, em seu art. 102, § 1º⁵, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), remetendo à lei a sua regulamentação. Nessa toada, o Poder Legislativo editou a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que “dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do §1º do art. 102 da Constituição Federal”.

² Segundo Luís Roberto Barroso: “A principal inovação trazida pelo constituinte de 1988, que ampliou significativamente o exercício da jurisdição constitucional no Brasil, foi o fim do monopólio exercido pelo Procurador-Geral da República em relação à propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Com a nova Carta, o controle de constitucionalidade por via principal passou a poder ser deflagrado por um extenso elenco de legitimados, alinhados no art. 103: o Presidente da República, as Mesas do Senado, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, o Governador do Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 89).

³ Ao discorrer acerca dessa temática, Bernardo Gonçalves Fernandes pontua que, “[...] respeitado esse parâmetro (mínimo), fica a cargo dos Estados a delimitação dos legitimados. Nesses termos, os Estados podem ou não observar o paradigma da Constituição da República, não sendo obrigados a normatizar de acordo com uma lógica simétrica (uso do princípio da simetria), embora os Estados, em larga escala, tenham atribuído legitimidade a órgãos dotados de simetria em relação aos órgãos legitimados a propor a ADI genérica.” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 1.459). Contudo, é válido destacar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não podem os Estados deixar de atribuir legitimidade ativa *ad causam* ao Procurador-Geral de Justiça no âmbito do controle abstrato estadual e distrital, impondo, assim, uma exigência a mais aos Estados-membros, a partir de uma interpretação sistêmica da Constituição (v.g. ADI nº 5.693/CE, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/21).

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102, § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

A lei elenca como objeto da arguição de descumprimento: (i) evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999⁶); e, ainda, (ii) lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional (art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999⁷).

Verifica-se, assim, que, além da possibilidade de se impugnar leis ou atos normativos municipais ou estaduais no âmbito estadual, também é possível o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito do Supremo Tribunal Federal em face de lei ou ato normativo municipal ou estadual, incluídos os anteriores à Constituição, quando relevante o fundamento da controvérsia constitucional, nos termos da lei que regula as ADPFs.

Em suma, no modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, uma lei ou ato normativo *estadual* pode ter sua higidez constitucional averiguada abstratamente: (i) no Supremo Tribunal Federal, tanto por meio de (a) ação direta de inconstitucionalidade (a regra), quanto via (b) arguição de descumprimento de preceito fundamental, nesse caso, incluídos os anteriores à Constituição (a exceção, em observância ao princípio da subsidiariedade previsto no art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999⁸); e (ii) nos Tribunais de Justiça, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade estaduais e distritais. Uma lei ou ato normativo *municipal*, por sua vez, pode ser impugnado, *in abstracto*: (i) no Supremo Tribunal Federal, exclusivamente por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, incluídos os anteriores à Constituição, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional; e (ii) no âmbito das ações de controle abstrato manejadas nos Tribunais de Justiça.

Findas as considerações quanto ao objeto, imprescindível se afigura analisar, então, o parâmetro de controle das ações de fiscalização abstrata estaduais e distritais, estabelecido com clareza pelo art. 125, § 2º, do texto constitucional como a Constituição Estadual⁹.

Conclui-se, portanto, que, em regra, (i) enquanto a averiguação abstrata das leis e dos atos normativos estaduais e municipais impugnados nos Tribunais de Justiça dá-se em face da

⁶ Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, art. 1º, *caput*. 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.

⁷ Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, art. 1º, 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.

⁸ Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, art. 4º, § 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

⁹ No que se refere ao Distrito Federal, o parâmetro de controle é a sua Lei Orgânica, conforme art. 32, *caput*, da Constituição, *in verbis*: “O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

Constituição Estadual, (ii) no caso das impugnações de tais normas realizadas no Supremo Tribunal Federal, o parâmetro de controle é, eminentemente, a Constituição da República, cuja guarda é sua função *precípua*, na forma do art. 102, *caput*, do texto constitucional.

Na prática, todavia, o parâmetro de controle a ser adotado no âmbito estadual e distrital é matéria permeada por diversas complexidades, que serão analisadas no próximo tópico deste trabalho, que abordará a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema.

2.2 Fundamento jurisprudencial: a evolução de entendimento do Supremo Tribunal Federal

Fincados os fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais que baseiam o controle abstrato de leis e de atos normativos estaduais e municipais, seja no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seja no âmbito dos Tribunais de Justiça, cumpre analisar, no presente momento, a evolução da jurisprudência da Suprema Corte que baliza a matéria. Nesse sentido, conforme antecipado, afigura-se prudente iniciar este tópico com a análise dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal no que se refere, especificamente, ao *parâmetro* a ser adotado no âmbito do controle abstrato estadual e distrital, porquanto é temática cuja adequada compreensão é condição *sine qua non* à realização da discussão que será travada neste trabalho.

Com efeito, para analisar adequadamente as nuances dessa matéria, mostra-se necessário, de início, ter clareza quanto ao conceito de “normas de reprodução obrigatória” ou “normas de repetição obrigatória” ou “normas de observância obrigatória”, expressões utilizadas de forma reiterada pela doutrina e pela jurisprudência¹⁰. Sem desconhecer as diversas discussões quanto à complexidade de se definir e de se elencar quais dispositivos constitucionais se amoldariam à referida categoria¹¹, adotar-se-á neste trabalho, de forma

¹⁰ De acordo com Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, “as normas de reprodução obrigatória - ou de observância obrigatória, como também são denominadas - consistem em dispositivos da Constituição Federal de 1988 que devem ser reproduzidos nas constituições dos estados brasileiros. Apesar de tais normas não estarem expressamente elencadas na Carta de 1988, a jurisprudência do STF indica, de forma não taxativa, algumas normas dessa qualidade. Pode-se mencionar, como exemplos delas, as regras que disciplinam o processo legislativo, o processo eleitoral, a separação dos poderes e a forma republicana de governo” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 1.630).

¹¹ Sobre essa dificuldade, bem explica Leony que a “identificação dessas normas de extensão normativa de caráter implícito não é tarefa simples, nem sequer segura, razão pela qual a sua descoberta tem sido em grande parte viabilizada pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência precípua de interpretar a Constituição” (LEONCY, Leo. **Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 36). O autor destrincha essa área turva, especialmente sob a luz do princípio da simetria, em sua tese de Doutorado, *vide*: LEONCY, Leo. **"Princípio da Simetria" e Argumento Analógico: O uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) –Faculdade de Direito da

objetiva, o entendimento de que as referidas normas consistem em preceitos da Constituição da República que devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, pelos Estados-membros.

O referido conceito é central para a análise realizada no presente trabalho, porquanto tal categoria, desenvolvida primordialmente pelo próprio Supremo Tribunal Federal, moldou a sua jurisprudência, que, ao longo do tempo, expandiu as possibilidades de controle abstrato de constitucionalidade aptas a serem realizadas pelos Tribunais de Justiça.

Para demonstrar a centralidade de tal conceito na jurisprudência da Suprema Corte, e, especialmente, o seu papel na ampliação do parâmetro de controle que pode ser adotado pelos Tribunais de Justiça, considera-se importante analisar, de início, a paradigmática Reclamação Constitucional nº 383/SP (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 21/5/93).

Naquela oportunidade, o Município de São Paulo havia ajuizado a referida reclamação constitucional sob o argumento de que decisão cautelar proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade estadual teria usurpado a competência do Supremo Tribunal Federal e desrespeitado a autoridade de suas decisões, porquanto, dentre outras razões, a ação de controle abstrato estadual objetivaria que fosse realizado, em verdade, controle de constitucionalidade de legislação municipal em face da Constituição da República e não da Constituição Estadual.

Nesse precedente, fixou-se o entendimento de que o recurso cabível contra acórdão de ação direta de inconstitucionalidade julgada por Tribunal de Justiça é o recurso extraordinário, desde que o parâmetro de controle de constitucionalidade utilizado fosse considerado norma de reprodução obrigatória – ponto chave deste trabalho. Travou-se, ainda, profícua discussão quanto ao conceito de normas de reprodução obrigatória e as suas implicações práticas¹². Como

Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoney_integral.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

¹² Nesse ponto, pela precisão e profundidade, afigura-se importante transcrever determinados trechos do voto condutor do Ministro Moreira Alves: “A Constituição Federal, no par. 2º do artigo 125, estabelece, sem restrições, que o parâmetro de aferição da inconstitucionalidade, nessas ações diretas a que alude, é a Constituição estadual. Ora, a se fazer a restrição feita pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence, ter-se-á que não só, praticamente, se reduzirá a quase nada – dada a amplitude da abrangência das normas constitucionais federais obrigatórias aos diversos níveis de governo da federação –, como também desaparecerá um dos casos em que a Constituição Federal admite a intervenção pelo Estado nos Municípios situados em seu território: o do inciso IV do artigo 35 da Constituição Federal (quando “o *Tribunal de Justiça* der provimento para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ...”). A prevalecer a tese de que as normas estaduais de reprodução obrigatória da Carta Magna Federal não são normas jurídicas também estaduais, mas exclusivamente federais, e estando todos os princípios constitucionais sensíveis previstos na Constituição Federal, a intervenção no município, que se faz também por meio de representação de inconstitucionalidade pelo parâmetro da Constituição estadual (e representação que acarreta a suspensão, com eficácia *erga omnes*, da execução da norma municipal impugnada como providência preliminar), ou não se poderá fazer, porque as normas de reprodução obrigatória são ociosas e sem qualquer eficácia, ou – illogicamente – poderá ser feita, controlando-se, por via dela, a constitucionalidade das leis municipais em face de todos os princípios contidos na Constituição estadual (inclusive os federais obrigatórios inocuamente reproduzidos) e por ela tidos como sensíveis. Note-se, ademais, que, tanto para a representação de

se extrai da análise da fundamentação despendida pelo voto condutor do acórdão desse caso central, proferido pelo Ministro Moreira Alves, estava-se a discutir, ao fim e ao cabo, a eficácia das normas de reprodução obrigatória reproduzidas nas Constituições Estaduais.

inconstitucionalidade interventiva quanto para a ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito estadual, o inciso IV do artigo 35 e par. 2º do artigo 125, ambos da Carta Magna Federal, estabeleceram como parâmetro a Constituição Estadual, sem qualquer distinção com relação às normas nela contidas. [...] É petição de princípio dizer-se que as normas das Constituições estaduais que reproduzem, formal ou materialmente, princípios constitucionais federais obrigatórios para todos os níveis de governo na federação são inócuas, e, por isso mesmo, não são normas jurídicas estaduais, até por não serem jurídicas, já que jurídicas, e por isso eficazes, são as normas da Constituição Federal reproduzidas, razão por que não se pode julgar, com base nelas, no âmbito estadual, ação direta de inconstitucionalidade, inclusive, por identidade de razão, que tenha finalidade interventiva. Se verdadeira a tese de que as normas de reprodução não têm eficácia jurídica como tais, mas têm, verdadeiramente, a natureza das normas de hierarquia superior, reproduzidas, ter-se-á de concluir que a norma federal ordinária, que reproduza preceito da Constituição Federal, não tem eficácia jurídica, não dando margem, portanto, à interposição de recurso especial, pois ela dissimula uma norma constitucional que é juridicamente eficaz, que também não dá azo à interposição do recurso extraordinário, porque a questão constitucional não foi prequestionada. [...] Agora, com a exacerbação da tese de absorção, que leva à conclusão de que a ação direta de inconstitucionalidade em face de preceitos, contidos na Constituição estadual, que reproduzem princípios constitucionais federais obrigatórios para os Estados e Municípios são, em verdade, ações diretas de inconstitucionalidade em face da Constituição Federal, teremos de admitir que toda a questão que, no Estado, se circunscreva à compatibilidade, ou não, de lei estadual ou municipal com uma dessas normas existentes na Constituição Estadual, deixa de ser questão local para tornar-se, *ipso facto*, questão constitucional federal, que dá margem a recurso extraordinário com base no dispositivo constitucional federal que tenha sido reproduzido e que jamais foi invocado em causa. [...] Essas observações todas servem para mostrar, pela inadmissibilidade das consequências da tese que se examina, que não é exato pretender-se que as normas constitucionais estaduais que reproduzem as normas centrais da Constituição Federal (e o mesmo ocorre com as leis federais ou até estaduais que fazem a mesma reprodução) sejam inócuas e, por isso, não possam ser consideradas normas jurídicas. Essas normas são normas jurídicas, e têm eficácia no seu âmbito de atuação, até para permitir a utilização dos meios processuais de tutela desse âmbito (como o recurso especial, no tocante ao artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, e as ações diretas de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual). Elas não são normas secundárias que correm necessariamente a sorte das normas primárias, como sucede com o regulamento, que caduca quando a lei regulamentada é revogada. Em se tratando de norma ordinária de reprodução ou de norma constitucional estadual da mesma natureza, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, se a norma constitucional federal reproduzida for revogada, elas, por terem eficácia no seu âmbito de atuação, persistem como normas jurídicas que nunca deixaram de ser. Os princípios reproduzidos, que, enquanto vigentes, se impunham obrigatoriamente por força apenas da Constituição Federal, quando revogados, permanecem, no âmbito de aplicação das leis ordinárias federais ou constitucionais estaduais, graças à eficácia delas resultante. [...] No Brasil – onde a Constituição federal declara solenemente que “*Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*” (art. 25, *caput*); que subordina a lei orgânica dos municípios também aos princípios contidos na Constituição do Estado em cujo território se localizem (art. 29, *caput*); que permite a intervenção nos municípios pelos Estados quando o Tribunal de Justiça der provimento a representação de inconstitucionalidade em face de princípios indicados na Constituição estadual (inciso IV do artigo 35); e que dá aos Estados competência para a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual –, é inadmissível, com a devida vênia, pretender-se que tudo isso se declare para praticamente nada, que a tanto leva a afirmação de que as normas de reprodução dos preceitos que a Constituição federal impõe aos Estados, e que vão dos direitos e princípios fundamentais até minudências de direito administrativo, não são normas jurídicas, e, portanto, não integram a Constituição Estadual, que é inclusive parâmetro, sem restrições, da jurisdição constitucional estadual de ações diretas de inconstitucionalidade, inclusive interventivas. E isso sem levar em consideração as consequências inadmissíveis a que conduz a tese de que norma de reprodução não é norma jurídica, só o sendo a reproduzida.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Reclamação Constitucional nº 383/SP**. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 11 jun. 1992, p. 83 a 85; 89; 91; e 97, grifos no original. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809>. Acesso em: 21 de mai. de 2025).

Formaram-se, nesse caso, duas correntes antagônicas: a capitaneada pelo Ministro Moreira Alves, seguida pelos Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Paulo Brossard, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e Sydney Sanches, que julgava improcedente a reclamação, e a inaugurada pelo Ministro Carlos Velloso, seguida pelo Ministro Francisco Rezek, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que julgavam procedente a reclamação para cassar a medida cautelar deferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e extinguir o processo, sem exame do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido.

Conforme a argumentação da maioria, não seria possível compreender como usurpada a competência do Supremo Tribunal Federal pela mera utilização de normas de reprodução obrigatória como parâmetro de controle de constitucionalidade abstrato pelos Tribunais de Justiça, porquanto tal entendimento conduziria à conclusão de que as normas de reprodução obrigatória reproduzidas nas Constituições Estaduais não possuiriam eficácia e, por conseguinte, não seriam nem mesmo normas jurídicas propriamente ditas.

Na prática, tolher-se-ia a já diminuta margem que os Estados dispõem para realizar controle abstrato, na medida em que se reduziria tal possibilidade, única e exclusivamente, à circunstância de o parâmetro de controle utilizado pelo Tribunal de Justiça não ser considerado norma de reprodução obrigatória. Com efeito, essas hipóteses compõem apenas uma parcela muito específica do controle abstrato realizado pelas Cortes Estaduais, tendo em vista o amplo rol de dispositivos que são considerados como de reprodução obrigatória, construção realizada, primordialmente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Superou-se, assim, o entendimento que havia sido firmado, há poucos meses, na Rcl nº 370/MT (Rel. Min. Octávio Galotti, Tribunal Pleno, DJe de 29/6/2001)¹³, julgada em 9 de abril de 1992. Na qual se julgou procedente o pedido veiculado na reclamação, sob o fundamento de que a utilização de dispositivos “substancialmente” da Constituição da República como parâmetros de controle pelos Tribunais de Justiça usurparia a competência do Supremo Tribunal Federal, adotando-se, assim, à época, “o conceito material de Constituição Estadual”¹⁴.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Reclamação Constitucional nº 370/MT**. Reclamante: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso e outro. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Relator: Ministro Octávio Galotti. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86800>. Acesso em: 30 nov. 2025.

¹⁴ GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça: uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024. p. 54 DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025.

Analizada a Rcl nº 383/SP sob o ângulo da discussão quanto às normas de reprodução obrigatória, mostra-se relevante assentar, ainda, que a doutrina majoritária defende a desnecessidade de as normas de reprodução obrigatória estarem previstas, de forma literal e expressa, no corpo das Constituições Estaduais¹⁵, de modo que não há discricionariedade quanto à incorporação ou não de tais dispositivos normativos nos ordenamentos jurídicos estaduais e distritais. Nesse sentido, é de se destacar que a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao longo dos anos, expressamente incorporou tais entendimentos¹⁶.

¹⁵ Sobre o ponto, Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco defendem a “[...] desnecessidade de as normas de reprodução obrigatória estarem literalmente positivadas nas constituições estaduais, de modo que, ainda que as cartas sejam silentes quanto a elas, presumem-se presentes essas regras nos textos constitucionais estaduais” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 1.630). No mesmo sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes: “[...] se uma norma é de reprodução obrigatória, considera-se que ela está presente na Constituição estadual mesmo que a Constituição estadual não a preveja expressamente. Um exemplo interessante é a norma que prevê que os Municípios são autônomos (art. 18 da CR/88). Trata-se de norma de reprodução obrigatória. Isso significa que, mesmo se a Constituição estadual não disser que os Municípios são autônomos, ainda assim considera-se que essa regra está presente na Constituição Estadual (ainda que forma implícita). Isso também ocorre com normas, por exemplo, do art. 22 da CR/88. Sem dúvida, os Estados não estabelecem expressamente nas Constituições estaduais todas as matérias de competência privativa da União e nem por isso essas normas de organização do nosso federalismo deixam de ser de observância obrigatória pelos Estados” (FERNANDES, Berardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 1.463). Corroborando do mesmo entendimento Thiago Magalhães Pires: “Embora não se admita, em princípio, a propositura de ação direta estadual em que se busque aferir afronta à Constituição Federal, há disposições desta que se integram à ordem constitucional estadual - ainda que a carta do Estado silencie a respeito delas. São as normas de reprodução obrigatória. Um exemplo é o princípio democrático: mesmo que a constituição estadual não o mencione textualmente, trata-se de uma exigência da qual ela jamais poderia se apartar. Se o constituinte do Estado contrariar explicitamente uma norma como essa, seu ato é inválido. Mas, não sendo o caso - i.e., tendo ele apenas restado em silêncio -, como não se pode presumir a inconstitucionalidade, deve-se considerar integrado à carta estadual a norma de reprodução obrigatória. Por isso, é admissível - e o STF o afirma claramente - que os Tribunais de Justiça apreciem ações diretas que indiquem como parâmetro normas constitucionais federais de reprodução compulsória pelas cartas estaduais” (PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de Direito Constitucional Estadual e Distrital: a organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 326 e 327).

¹⁶ Destaca-se, quanto ao ponto específico, de início, o RE nº 598.016/MA - AgR (Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ de 13/11/09), pelo qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que “[a] omissão da Constituição Estadual não constitui óbice a que o Tribunal de Justiça local julgue a ação direta de inconstitucionalidade contra Lei municipal que cria cargos em comissão em confronto com o artigo 37, V, da Constituição do Brasil, norma de reprodução obrigatória” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Segunda Turma]. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 598.016/MA**. Agravante: Ministério Público do Estado do Maranhão. Agravado: Município de São José de Ribamar. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 out. 2009, p. 1. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605701>. Acesso em: 21 mai. 2025). Entendimento no mesmo sentido encontra-se presente na Rcl nº 17.954/PR - AgR (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 10/11/2016) e na Rcl nº 6.344/RS - ED (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 7/8/2017). Nesse último caso, em seu voto condutor, o Ministro Luís Roberto Barroso consignou o que segue: “Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça baseie suas conclusões em norma constitucional federal que seja de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local. Confirmam-se, nesse sentido: RE 598.016 AgR/MA, Rel. Min. Eros Grau; SL 10 AgR/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa; Pet 2.788 AgR/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Primeira Turma]. **Embargos de Declaração na Reclamação Constitucional nº 6.344/RS**. Embargante: Stadtbuss Transportes LTDA. Embargado: Município de Santa Cruz do Sul. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília,

A matéria foi devidamente solucionada pelas ADIs nº 5.646/SE (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/19) e nº 5.647/AP (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/21), em que se analisou a questão no âmbito do controle de constitucionalidade abstrato¹⁷, de modo que é pacífica, hoje, a desnecessidade de as normas de reprodução obrigatória estarem presentes, de forma expressa e literal, no corpo das Constituições dos Estados-membros¹⁸.

Fixadas as balizas jurisprudenciais quanto à influência do conceito de normas de reprodução obrigatória no âmbito do controle abstrato realizado pelos Tribunais de Justiça, resta analisar, nesse tópico, o RE nº 650.898/RS (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/17), representativo do Tema nº 484 da sistemática da repercussão geral. Nesse caso, o Supremo fixou a seguinte tese:

20 jun. 2017, p. 14 e 15. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13299642>. Acesso em: 21 mai. 2025). Não se desconhece, como apontaram Jorge Octávio Lavocat Galvão e Lucas Orsi Rossi (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça: uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025), que, dos precedentes citados pelo Ministro Luís Roberto Barroso nesse caso, o único que aborda, de forma explícita, a desnecessidade de as normas de reprodução obrigatória estarem presentes de forma expressa e literal no corpo das Constituições Estaduais é o já mencionado RE nº 598.016/MA-AgR (Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ de 13/11/09). Contudo, a matéria foi devidamente pacificada pelas ADIs nº 5.646/SE (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/2019) e nº 5.647/AP (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2021).

¹⁷ Na ação direta de inconstitucionalidade nº 5.646/SE, o Ministro Relator Luiz Fux, em seu voto, explicitou que “as normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646/SE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 7 fev. 2019, p. 1. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em: 21 mai. 2025). Merece destaque, ademais, o seguinte trecho do voto: “Com efeito, trata-se de modelos a serem necessariamente seguidos, de modo que o Poder Constituinte Decorrente não pode estipular premissas no âmbito estadual em sentido divergente do que já estabelecido pela Constituição da República. Deveras, a Constituição da República assume o papel de texto normativo central para toda a federação, limitando, em algumas matérias, o poder constituinte decorrente atribuído aos Estados-membros à transposição de normas da Constituição da República, que passam a ser também normas constitucionais estaduais, formal ou materialmente idênticas àquelas” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646/SE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 7 fev. 2019, p. 15 e 16. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em: 21 mai. 2025).

¹⁸ Confira-se, nesse sentido, à título exemplificativo, trecho do voto condutor do acórdão do RE nº 1.476.646/RJ AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 12/6/2024): “Verifica-se que, atualmente, portanto, não restam dúvidas quanto à possibilidade de os tribunais de justiça, ao realizarem controle de constitucionalidade abstrato de legislações municipais e estaduais em face da constituição estadual, utilizarem como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que sejam consideradas como de reprodução obrigatória, mesmo que não estejam presentes de forma expressa e literal no corpo da constituição do estado-membro.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.476.646/RJ**. Agravante: Câmara Municipal do Rio de Janeiro e outros. Agravado: Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis e dos condomínios residenciais e comerciais em todo o Estado do Rio de Janeiro [SECOVI – RJ]. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 5 jun. 2024, p. 10. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777574376>. Acesso em: 21 mai. 2025).

1) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; e 2) O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário. (RE nº 650.898/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2017).

É certo que, conforme delineado, o entendimento plasmado na referida tese já estava presente em julgados pretéritos do Supremo Tribunal Federal. A importância do Tema nº 484, contudo, reside na consolidação da referida orientação, outrora veiculada tão somente em casos esparsos, no âmbito de precedente firmado na sistemática da repercussão geral, com as consequências práticas que advém de tal fato – notadamente o efeito vinculante perante todo o Poder Judiciário, o que destrava, observadas determinadas balizas, o manejo da reclamação constitucional contra decisões que não observarem tal entendimento¹⁹.

Traçada a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria, passa-se à análise, especificamente, do caráter peculiar do recurso extraordinário interposto em face de acórdão de ação de controle abstrato estadual e distrital.

2.3 Recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle de constitucionalidade abstrato: o caráter *sui generis*

Como visto, na Rcl nº 383/SP, em construção capitaneada pelo Ministro Moreira Alves, estabeleceu-se o cabimento de recurso extraordinário direcionado ao Supremo Tribunal Federal contra acórdão de ação de controle abstrato, desde que as normas utilizadas como parâmetro de controle sejam consideradas como de reprodução obrigatória da Constituição da República²⁰.

¹⁹ Ao se debruçar detidamente acerca do Tema nº 484 da sistemática da repercussão geral, Jorge Octávio Lavocat Galvão e Lucas Orsi Rossi afirmam: “A nova orientação, estabelecida a partir do Tema n. 484/RG e reiterada pelas ADIs n. 5.646/SE e n. 5.647/AP, rompe com o substrato lógico estabelecido na Reclamação n.383/SP, já que normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal, ainda que não reproduzidas na Constituição Estadual, passam a compor o parâmetro de controle estadual. Como consequência, passará a haver sobreposição da competência do STF e dos Tribunais de Justiça com relação ao controle concentrado com base em dispositivos da Constituição Federal.” (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça: uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024, p. 64. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025).

²⁰ Confira-se, nesse sentido, trechos do voto do Ministro Moreira Alves, condutor do acórdão, quanto ao ponto: “Ocorre, porém, que não é certo afirmar-se que, em ação direta de inconstitucionalidade estadual, por ser processo objetivo, dada a natureza de seu objeto, não é admissível recurso extraordinário. Tanto na ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição federal perante o Supremo Tribunal Federal quanto na ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição estadual perante Tribunal de Justiça, pode surgir a questão – que

Da análise do entendimento firmado pela Suprema Corte, constata-se, desde logo, que o recurso extraordinário em questão possui características próprias. A particularidade que primeiro se sobressai é a exigência de uma condição de admissibilidade adicional – a demonstração de que o parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade utilizado pelo Tribunal de Justiça é considerado de reprodução obrigatória da Constituição da República.

Para além dessa característica específica, contudo, ao longo do tempo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delineou com maior clareza o caráter particular de tal recurso. Nesse sentido, com relação aos efeitos das decisões proferidas pela Suprema Corte no âmbito de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estadual e distrital, o Tribunal, em questão de ordem suscitada pelo Ministro Moreira Alves no âmbito do RE nº 187.142/RJ (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ de 2/10/1998), firmou o entendimento de que, ao conservar o caráter eminentemente objetivo advindo da origem, os efeitos de uma decisão meritória no julgamento da referida classe processual devem ser os mesmos das decisões proferidas no âmbito das demais ações de controle abstrato originárias julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

é sempre federal – de a norma constitucional federal ou estadual, que levará à declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, seja inconstitucional. Com efeito, em ação direta proposta perante esta Corte em face da Constituição Federal, não poderá ela declarar incidentemente que a emenda constitucional que introduziu na Constituição Federal o preceito que é incompatível com o ato normativo atacado é que é inconstitucional, por defeito formal no processo legislativo observado, ou por violação de cláusula pétrea? É claro que poderá, pois seria inadmissível que o Supremo Tribunal Federal, para impor a observância da Constituição, não pudesse declarar inconstitucional o que realmente o seria (o princípio nela introduzido inconstitucionalmente), e tivesse de ter como inconstitucional a norma infraconstitucional que, em verdade, não infringiu a Constituição. Ora, se essa questão raramente surgirá em ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição Federal perante esta Corte dada a limitação dessas causas de inconstitucionalidade, o mesmo não se poderá dizer com relação às ações diretas de inconstitucionalidade em face das Constituições estaduais. Haja vista a frequência com que esta corte tem declarado inconstitucionais normas constitucionais estaduais. E, se levantada questão dessa natureza no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, não terá ela de ser julgada pelo Tribunal local, com recurso extraordinário a esta Corte, com base, conforme o caso, nas letras “a” ou “c” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal? É evidente que sim, pois a ação direta de inconstitucionalidade não é incompatível com recurso – no âmbito desta Corte, os embargos infringentes sempre foram admitidos -, e não há como sustentar-se que as lides objetivas não sejam causas para efeito de recurso extraordinário, que visa a preservar a observância da Constituição Federal. Assim sendo, nas ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, em que lei municipal ou federal [estadual] seja considerada inconstitucional em face de preceito da Constituição estadual que reproduza preceito central da Constituição federal, nada impede que nessa ação se impugne, como inconstitucional, a interpretação que se dê ao preceito de reprodução existente na Constituição do Estado por ser ela violadora da norma reproduzida, que não pode ser desrespeitada, na federação, pelos diversos níveis de governo. E a questão virá a esta Corte, como, aliás, tem vindo, nos vários recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade de leis locais em face da Constituição Federal ajuizadas nas Cortes locais, a questão da impossibilidade jurídica dessas arguições (RREE 91740, 93088 e 92169, que foram todos conhecidos e providos).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Reclamação Constitucional nº 383/SP**. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 11 jun. 1992, p. 100 a 102. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809>. Acesso em 21 de mai. de 2025).

A *ratio decidendi* que se pode extrair do julgado é a de que o caráter eminentemente objetivo do controle estadual e distrital é conservado no recurso extraordinário direcionado ao Supremo Tribunal Federal. Esse entendimento vem sendo, reiteradamente, aplicado na Suprema Corte e é de extrema importância para a compreensão da matéria do presente trabalho.

Nesse sentido, o espraçamento da referida compreensão gerou uma série de consectários jurisprudenciais outros, como a inaplicabilidade da prerrogativa do prazo em dobro para manifestação nos autos, garantida aos entes públicos pelo art. 183 do Código de Processo Civil, conforme reafirmado por ampla maioria no julgamento do ARE nº 830.727/SC AgR (Rel. Min. Presidente Dias Toffoli, red. p/ ac. Min, Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/2019).

Constata-se, portanto, do exame da moldura jurisprudencial desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos, que o recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato é eminentemente *sui generis*, porquanto reúne as características gerais da disciplina constitucional, legal e jurisprudencial do recurso extraordinário *lato sensu* e as características específicas desenvolvidas, à míngua de qualquer regramento legal específico, pela própria jurisprudência da Suprema Corte. Ocorre que tal concomitância de regimes acaba por ocasionar tensões e, por vezes, incongruências no trato jurisprudencial despendido a esses recursos específicos, que trafegam em áreas cujos limites entre o abstrato e o concreto são turvos. Essas nuances e vicissitudes são o que o presente trabalho busca examinar.

3. CIRCUITOS PROCESSUAIS DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO ORIUNDO DE AÇÃO DE CONTROLE ABSTRATO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em trabalho pioneiro²¹, Paulo Mendes sistematizou, por meio de fluxogramas²², diversas possibilidades, por ele denominadas *circuitos processuais*, as quais podem ser submetidos os recursos extraordinários que tramitam na Suprema Corte, muitas delas tão somente apreensíveis pelo acompanhamento rigoroso da prática do Tribunal, por não serem extraídas da literalidade das previsões constitucionais, legais e regimentais quanto à matéria.

O autor estabelece a diferenciação entre um procedimento comum, a que se submeteria grande parte dos recursos extraordinários, e um procedimento especial, mais restrito, pelo qual haveria a formação de precedentes vinculantes. A sistematização estabelecida pelo professor Paulo Mendes ressalta a flexibilidade do chamado procedimento comum, em que um recurso extraordinário pode percorrer diversas rotas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Segundo o autor, a maioria dos recursos extraordinários é barrada na própria presidência do Tribunal, por serem inadmitidos ou por determinação de retorno dos autos à origem por já haver tese firmada na sistemática da repercussão geral sobre o assunto. Ultrapassada a barreira da Presidência, o reconhecimento da repercussão geral e a formação de precedente vinculante podem ocorrer por dois circuitos: circuito curto ou abreviado, com reafirmação da jurisprudência, e o circuito longo, conforme se detalhará. Há, ainda, a hipótese de negativa da repercussão geral para o caso concreto, em que não há formação de precedente vinculante.

Em seu trabalho, a primeira parte do fluxograma desenvolvido, intitulada “Recurso Extraordinário – Circuitos no Tribunal Local”, demonstra que, após a interposição do recurso extraordinário e da apresentação de suas respectivas contrarrazões, a Presidência ou a Vice-Presidência do Tribunal local, a depender de cada caso, pode proceder de oito formas distintas. A primeira delas diz respeito à hipótese de o recurso ser admitido, na forma do art. 1.030, inciso V, do Código de Processo Civil, nesse caso, ele é remetido ao Supremo Tribunal Federal. A segunda possibilidade também abarca a admissão do recurso extraordinário, porém, sendo ele representativo da controvérsia, conforme art. 1.030, inciso IV, do CPC. Nessa hipótese, há a

²¹ MENDES, Paulo. Recurso extraordinário e seus circuitos processuais: o adequado entendimento do trâmite do recurso extraordinário auxiliará bastante na regulamentação do requisito da relevância do recurso especial. **Jota**, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais>. Acesso em 8 jul. 2025.

²² Anexo.

seleção de dois ou mais recursos representativos da controvérsia e o sobrestamento dos demais recursos extraordinários, também nesse caso o recurso extraordinário é remetido ao Supremo.

A terceira possibilidade diz respeito, por sua vez, à não admissão do recurso, também tendo por fundamento o art. 1.030, inciso V, do CPC. Nessa situação, pode ser interposto o agravo em recurso extraordinário (ARE), conforme art. 1.030, §1º, que é levado à análise do Supremo. Há, contudo, como demonstra a quarta hipótese, a possibilidade de negativa de seguimento, fundada no argumento de já existência de precedente vinculante firmado sob a sistemática da repercussão geral (art. 1.030, inciso I, alínea ‘a’, do CPC). Nesse caso, o recurso cabível é o agravo interno no Tribunal local, com fundamento no art. 1.030, § 2º, do CPC.

A quinta situação apresentada na primeira parte do fluxograma consiste na circunstância de o recurso extraordinário ser admitido em conformidade com tese firmada em precedente vinculante de repercussão geral, de acordo com o art. 1.030, inciso II, do CPC. Dessa admissão, há duas possibilidades: a hipótese de haver retratação (art. 1.041, §1º, do CPC) – nesse caso, só haverá remessa do recurso ao Supremo para exame se o recurso extraordinário versar sobre outras questões – e a hipótese de não haver retratação (art. 1.041 do CPC), em que o recurso é remetido ao Supremo. O sexto caso consiste na hipótese de o recurso extraordinário dizer respeito à tema já afetado no Supremo (art. 1.030, inciso III, do CPC), pendente de julgamento, no qual ocorre o sobrestamento do recurso extraordinário. Julgado o mérito do tema pela Suprema Corte, podem ocorrer as possibilidades quarta ou quinta já descritas.

As duas últimas possibilidades são relacionadas ao Superior Tribunal de Justiça (STJ). Na sétima, o recurso é inadmitido pela natureza infraconstitucional da questão (art. 1.030, inciso V, do CPC), nesse caso, há a conversão do recurso extraordinário em recurso especial (REsp), com fundamento no art. 1.033 do CPC, que é remetido ao Superior Tribunal de Justiça. A oitava e última rota no Tribunal local após a interposição do recurso extraordinário diz respeito à hipótese de os recursos especial e extraordinário serem interpostos conjuntamente e admitidos (art. 1.031 do CPC). Nesse caso, ambos os recursos são enviados ao STJ.

Finda a análise da primeira parte do fluxograma, cumpre perquirir quais as rotas no Tribunal local descritas pelo autor – no caso deste trabalho, nos Tribunais de Justiça – os recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estaduais e distritais podem percorrer e, efetivamente, percorrem.

Como se vê, das oito possibilidades mapeadas de atuação da Presidência ou da Vice-Presidência, a depender do caso, há incompatibilidade com o próprio caráter dos recursos

analisados neste trabalho tão somente no que se refere às duas últimas hipóteses – relacionadas ao Superior Tribunal de Justiça e, portanto, a discussões de índole infraconstitucional.

Os recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estaduais e distritais objetivam, em seu cerne, contrapor a lei ou o ato normativo estadual, distrital ou municipal, originalmente impugnado no Tribunal de Justiça, à Constituição da República, de modo que o requisito de admissibilidade firmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação a tais recursos é justamente a demonstração de que o Tribunal local utilizou como parâmetros de controle normas de reprodução obrigatória, de modo que fica excluída, *a priori*, as hipóteses de se cogitar tratar-se de matéria infraconstitucional, porquanto a discussão meritória central, em regra, é sempre de índole eminentemente constitucional²³.

No mais, no que se refere às demais possibilidades de atuação da Presidência ou da Vice-Presidência, em cada caso, do Tribunal de Justiça, não se verificam incompatibilidades entre tais atuações e o caráter *sui generis* dos recursos analisados neste trabalho.

Na prática, tais recursos costumam seguir três caminhos: (i) admissão com fundamento no art. 1.030, inciso V, do Código de Processo Civil; (ii) negativa de seguimento por já existir precedente vinculante firmado sob a sistemática da repercussão geral sobre a matéria, na forma do art. 1.030, inciso I, alínea ‘a’, do Código²⁴; ou (iii) inadmissão com fundamento em enunciados de Súmulas defensivas do Supremo Tribunal Federal, como se analisará adiante.

Na sequência do trabalho do professor Paulo Mendes, na segunda parte do fluxograma, há o detalhamento dos circuitos processuais do recurso extraordinário no Superior Tribunal de Justiça, que não interessam ao presente trabalho, conforme já salientado. A terceira parte do fluxograma, por sua vez, é de extrema importância, pois sistematiza os circuitos processuais no próprio Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, ressalte-se que, sempre, quem realiza a

²³ Interessante se afigura analisar se haveria a possibilidade de interposição de recurso especial quanto a discussões infraconstitucionais laterais ao mérito.

²⁴ Caso interessante diz respeito à aplicação teratológica, pelos Tribunais de Justiça, do Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral (*in verbis*: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”) para negar seguimento a recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato. Nesses casos, as reclamações constitucionais são utilizadas para “destrancar” tais recursos, na medida em que o único recurso cabível, nessa hipótese específica de negativa de seguimento com fundamento em tema de repercussão geral, é o agravo interno no Tribunal local, na forma do art. 1.030, § 2º, do CPC, cujo provimento é comumente negado (v.g. RE nº 1.542.739/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 9/4/25; RE nº 1.527.332/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 13/12/24; RE nº 1.526.846/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 12/12/24; RE nº 1.495.213/SP AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 13/6/24; RE nº 1.492.397/GO, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 3/6/24; e RE nº 1.495.619/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 13/6/24).

primeira análise – que pode desembocar em cinco principais vias processuais – é a Presidência da Corte. A terceira parte do fluxograma pode ainda ser subdividida, de acordo com o autor, em “Circuitos no Procedimento Comum do STF – Sem a Formação de Precedente Vinculante” e em “Circuitos no Regime de Repercussão Gera no STF – Formação de Precedente Vinculante”.

No âmbito do chamado procedimento comum, a primeira possibilidade é a inadmissão do recurso, situação em que cabe agravo interno ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. A segunda hipótese também trata da não admissão do recurso, mas pela natureza infraconstitucional da questão. Nesse caso, dois caminhos podem se abrir: a interposição de agravo interno ao Plenário ou a remessa ao Superior Tribunal de Justiça com base no art. 1.033 do CPC. Porém, como visto, tal hipótese não se amolda ao caráter do recurso aqui analisado.

A terceira situação é a admissão do recurso, em que se segue à distribuição com definição do relator. Nesse caso, há sete caminhos possíveis. O primeiro deles é a inadmissibilidade monocrática ou colegiada pela Turma, devido à natureza infraconstitucional da matéria, em que pode haver a remessa ao Superior Tribunal de Justiça com aplicação do art. 1.033 do CPC. Importante pontuar que o autor afirma que, nessa situação, contra a decisão monocrática o recurso cabível é o agravo interno, que será julgado pela Turma. Também nessa hipótese não há diálogo com os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato.

O segundo caminho – rejeição do entendimento do STJ de prejudicialidade do recurso extraordinário com relação ao recurso especial, com base no art. 1.031, § 2º, do CPC, caso em que há a remessa ao STJ com fundamento no art. 1.031, § 3º, do CPC – e o terceiro possível percurso – a rejeição do entendimento do STJ de conversão do recurso especial em recurso extraordinário (art. 1.032, parágrafo único, do CPC), caso em que o recurso extraordinário é remetido, então, ao Superior Tribunal de Justiça – tampouco importam ao presente trabalho.

O quarto caminho apontado pelo autor é a inadmissibilidade monocrática ou colegiada pela Turma, caso em que o agravo interno contra a decisão monocrática seria julgado pelo órgão fracionário. Nesse ponto, há uma particularidade no que se refere ao objeto do presente trabalho: com o advento da questão de ordem no RE nº 913.517/SP, o agravo interno interposto contra decisão monocrática proferida em recurso extraordinário ou agravo em recurso extraordinário advindo de ação de controle abstrato estadual e distrital deve ser processado e julgado, necessariamente, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, como se detalhará adiante, não subsistindo, nesses casos, em regra, a atuação mapeada das Turmas. Essa é uma particularidade em relação aos circuitos processuais aplicáveis aos recursos extraordinários tradicionais, o que

destrava, assim, um novo circuito processual específico para os recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estaduais e distritais.

Constatada essa especificidade, cujas consequências serão analisadas no decorrer deste capítulo, a quinta possibilidade, após distribuição do recurso para o Ministro ou para a Ministra Relatora, é a negativa de repercussão geral para o caso concreto. Nesses casos, se for interposto agravo interno, há a necessidade de que a negativa de repercussão geral se dê por dois terços das Ministras e dos Ministros da Corte²⁵. O autor pontua que é possível que a própria Presidência do Supremo negue a repercussão geral em caso concreto, apesar de não ser habitual.

O sexto caminho derivado da admissão do recurso é o julgamento de mérito monocrático ou colegiado pela Turma, sem a formação de tese vinculante. Importante mencionar que o autor afirma que também há a possibilidade de levar o recurso diretamente ao Plenário, por quem estiver com a sua relatoria. Nessa hipótese mapeada pelo autor, analisar-se-á adiante se as Turmas ainda remanescem com alguma competência para processar e para julgar o mérito dos recursos extraordinários analisados neste trabalho, ante a questão de ordem já mencionada, e se debaterá os efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nesses recursos. Porém, já se adianta que, diferentemente dos recursos extraordinários tradicionais, nos recursos

²⁵ Confira-se, nesse sentido, o RE nº 1.429.329/RN AgR (Rel. Min. Nunes Marques, red. p/ ac. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2024). Nesse caso, o Ministro Relator Nunes Marques, originariamente, em decisão monocrática, não conheceu do recurso extraordinário por ausência de repercussão geral do caso concreto, com fundamento no art. 326, § 1º, do RISTF. Interposto agravo regimental, foi ele submetido à apreciação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em julgamento no qual o Tribunal, por maioria de oito votos a três, conheceu do agravo regimental e deu-lhe provimento para reconhecer a existência de repercussão geral na espécie, conhecer do recurso extraordinário interposto e, ao final, dar-lhe provimento a fim de reformar o acórdão recorrido e restabelecer integralmente a sentença de primeiro grau que julgou procedente a demanda. Fixou-se, ainda, a seguinte tese para o Tema nº 1.322 da sistemática da repercussão geral, criado naquela oportunidade: “*A utilização, por qualquer ente estatal, de recursos públicos para promover comemorações alusivas ao Golpe de 1964 atenta contra a Constituição e consiste em ato lesivo ao patrimônio imaterial da União*”. No mesmo sentido, o ARE nº 1.317.308/RJ AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/21), cuja ementa busca explicitar a construção jurisprudencial no intuito de compatibilizar a referida previsão regimental com o dispositivo constitucional que estabelece que a repercussão geral só será negada por voto de dois terços dos Ministros e das Ministras da Suprema Corte (§ 3º do art. 102 da CRFB/88): “[...] 1. Os §§ 1º a 4º do art. 326 do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, introduzidos pela Emenda Regimental 54, de 1º de julho de 2020, estabelecem a técnica da rejeição da repercussão geral das questões suscitadas no Recurso Extraordinário, com eficácia limitada ao caso concreto. 2. Tal sistemática, referendada pelo PLENÁRIO no julgamento do ARE 1.273.640-AgR (DJ de 24/9/2020), desenvolve-se na forma das seguintes etapas: (a) o Relator, ao receber o RE, analisa primeiramente a relevância das questões arguidas; (b) constatada a ausência de repercussão geral, o Relator está autorizado a negar seguimento ao recurso, exclusivamente por esse motivo; (c) em face dessa decisão, cabe impugnação da parte sucumbente, dirigida ao Plenário, requerendo-se a adesão de 2/3 (dois terços) dos Ministros para a confirmação do julgado recorrido; (c.1.) caso essa votação não seja obtida, o recurso é redistribuído, e então o novo Relator sorteado examina todos os demais pressupostos de admissibilidade; (c.2.) por outro lado, na hipótese em que ratificada, por 2/3 (dois terços) dos membros do SUPREMO, a decisão do Relator no sentido da inexistência de repercussão geral, tal acórdão NÃO formará um precedente vinculante; logo, não condicionará a solução dos casos idênticos ou análogos. [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.317.308/RJ**. Agravante: Ana Cláudia Aleixo da Victória. Agravado: União. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 24 mai. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756026129>. Acesso em: 7 set. 2025).

específicos aqui analisados, o seu julgamento de mérito, seja pelo Plenário, seja monocraticamente, ostenta, *per se*, eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, conforme jurisprudência já exposta da Suprema Corte, por se tratar de controle abstrato e objetivo.

A sétima e última possibilidade potencialmente destravada após distribuição do recurso é a identificação de tema já submetido ao regime de repercussão geral. Nessa hipótese, é determinada a devolução ao Tribunal de origem para a aplicação do precedente vinculante. Esse despacho é considerado, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como sem conteúdo decisório e, portanto, irrecorrível. Esse procedimento também pode ser feito pela Presidência do Supremo Tribunal Federal, anteriormente à distribuição do recurso.

Finda a análise da primeira subdivisão da terceira parte do fluxograma, constata-se que, conquanto não existam incompatibilidades, *a priori*, entre os circuitos narrados pelo autor neste tópico (excluídas as hipóteses referentes à matéria infraconstitucional e as particularidades referentes à competência e aos efeitos das decisões) e o caráter dos recursos extraordinários ora analisados, na prática, os recursos extraordinários e os agravos em recursos extraordinários²⁶ oriundos de ações de controle abstrato estadual e distrital após passarem pela Presidência e serem distribuídos na forma regimental, costumam seguir os seguintes possíveis caminhos: (i) não conhecimento monocrático, por algum óbice processual ou sumular; (ii) negativa de seguimento monocrático/negativa de provimento monocrático, com fundamento na conformidade do acórdão recorrido com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (art. 21, §1º, do RISTF e art. 932, inciso IV, do CPC); (iii) provimento monocrático, com fundamento na desconformidade do acórdão recorrido com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (art. 932, inciso V, do CPC); ou (iv) submissão do mérito do feito, em regra, ao Plenário da Corte, em decorrência da questão de ordem no RE nº 913.517/SP.

Tais possibilidades serão analisadas, detidamente, nos próximos tópicos do presente capítulo. A segunda subdivisão da terceira parte do fluxograma (Recurso Extraordinário – Circuitos no Regime de Repercussão Geral no STF – Formação de Precedente Vinculante) também será examinada em momento específico, no qual se analisará a compatibilidade (ou não) entre a sistemática da repercussão geral e os recursos extraordinários aqui analisados.

Assim, a partir da análise da tramitação dos recursos extraordinários manejados contra acórdãos de ações de controle abstrato estadual e distrital no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob a ótica da sistematização produzida pelo professor Paulo Mendes, constata-se duas

²⁶ Importante mencionar também os agravos em recursos extraordinário, porquanto, na prática, caso conhecido e provido o agravo, já se passa, muitas vezes, à análise imediata do mérito do recurso extraordinário, o que se vê como positivo, ante a primazia da decisão de mérito.

particularidades centrais dessa espécie de recurso extraordinário, que distinguem seu tratamento em relação aos recursos extraordinários tradicionais: a competência para seu processamento e julgamento, com o advento da questão de ordem no RE nº 913.517/SP, e os efeitos das decisões tomadas em tais recursos, que sempre é vinculante, caso seja analisado o mérito.

Para compreender as discussões relacionadas à competência, nos termos em que fixados pelo Tribunal, considera-se necessário investigar, em primeiro lugar, quais são as particularidades da atuação monocrática dos Ministros e das Ministras no âmbito de tais recursos, ante seu caráter eminentemente objetivo. Ademais, para equacionar adequadamente os efeitos das decisões tomadas nesses recursos, mostra-se indispensável investigar a compatibilidade de seu caráter *sui generis* com a submissão à sistemática da repercussão geral.

Partindo de tal diagnóstico, elenca-se, portanto, três questões principais para compreender adequadamente os circuitos processuais dos recursos aqui examinados: (i) as atuações monocráticas do Ministro Relator ou da Ministra Relatora no Supremo Tribunal Federal; (ii) a competência para processar e para julgar os referidos recursos extraordinários; e (iii) a compatibilidade (ou não) da submissão de tais recursos à sistemática da repercussão geral.

Analisar-se-á, pois, essas questões nos tópicos seguintes.

3.1 Gerenciamento monocrático do Ministro Relator ou da Ministra Relatora no Supremo Tribunal Federal dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato

Conforme analisado, apesar de seu caráter *sui generis*, o recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato submete-se, à míngua de disposições normativas específicas, ao regramento constitucional, legal e regimental aplicável ao recurso extraordinário *lato sensu*. Isso significa que, *a priori*, são aplicáveis aos recursos ora analisados, *in totum*, as disposições do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

Nessa toada, não deve haver estranhamento quanto às possibilidades de atuação monocrática do Ministro Relator e da Ministra Relatora na espécie, com fundamento nas atribuições previstas pelo art. 932 do Código de Processo Civil ou pelo próprio Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, conforme cláusula de abertura prevista no inciso VIII do art. 932 da lei processual civil, segundo o qual incumbe ao relator, além das faculdades já previstas, “exercer outras atribuições estabelecidas no regimento interno do tribunal”.

No presente subtópico, busca-se averiguar se tal atuação monocrática dos Ministros e das Ministras nos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estadual e distrital guarda alguma particularidade. Para a adequada compreensão da matéria, importa transcrever, de início, os incisos IV e V do art. 932 do Código de Processo Civil²⁷, que estabelecem as hipóteses legais de negativa de provimento e de provimento monocráticos:

Art. 932. Incumbe ao relator:

IV - negar provimento a recurso que for contrário a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
- b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

- a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;
- b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos;
- c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;

No âmbito do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, destaca-se o seu art. 21, §§ 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 21. São atribuições do Relator:

§ 1º Poderá o Relator arquivar ou negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível ou improcedente e, ainda, quando contrariar a jurisprudência predominante do Tribunal, ou for evidente a sua incompetência. § 1º Poderá o(a) Relator(a) negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou contrário à jurisprudência dominante ou à súmula do Tribunal, deles não conhecer em caso de incompetência manifesta, encaminhando os autos ao órgão que repute competente, bem como cassar ou reformar, liminarmente, acórdão contrário à orientação firmada nos termos do art. 543-B do Código de Processo Civil. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 21, de 30 de abril de 2007) § 2º Poderá ainda o Relator, em caso de manifesta divergência com a Súmula, prover, desde logo, o recurso extraordinário. (Redação dada pela Emenda Regimental n. 2, de 4 de dezembro de 1985).

²⁷ Interessante destacar que, apesar de os incisos IV e V do art. 932 referirem-se, tão somente, à súmula do Supremo Tribunal Federal, à acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de recursos repetitivos e a entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, o art. 21, § 1º, do RISTF refere-se à “jurisprudência dominante”, conceito que, na prática do Supremo Tribunal Federal, é utilizado para analisar a compatibilidade (ou não) do acórdão recorrido com toda a jurisprudência do Tribunal, compreendida *lato sensu*, independentemente da classe processual em que firmada.

Esses são os fundamentos normativos, legais e regimentais, que possibilitam a atuação monocrática dos Ministros e das Ministras do Tribunal no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato. Como se extrai da análise das disposições referidas, a possibilidade de atuação individual é justificada, ao fim e ao cabo, pela diretriz de observância aos precedentes vinculantes do Tribunal ou a jurisprudência consolidada.

É importante ter em mente, desde logo, que, em se tratando dos recursos extraordinários analisados no presente trabalho, o provimento ou o desprovimento do recurso, em regra, corresponde à conclusão quanto à constitucionalidade (ou não) de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal, fato que enseja reflexões mais aprofundadas quanto à compatibilidade de determinadas atuações monocráticas com a cláusula de reserva de Plenário prevista no art. 97 da Constituição²⁸, segundo o qual “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

Para adentrar em tais discussões, mostra-se recomendável subdividir a análise do presente subtópico em duas hipóteses: (i) atuação monocrática que implica a declaração de constitucionalidade de lei ou de ato normativo; e (ii) atuação monocrática que implica a declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo.

Reputa-se necessário esclarecer, de início, que a adoção da expressão “atuação monocrática” justifica-se na medida em que engloba tanto a possibilidade de provimento monocrático, quanto a possibilidade de negativa de provimento monocrático ou negativa de seguimento monocrático (a depender da terminologia utilizada pelo Ministro ou pela Ministra com fundamento nas disposições legais ou regimentais referenciadas), porquanto são cogitáveis tanto o provimento monocrático do recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, declarar ou a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal, quanto a negativa de provimento/negativa de seguimento monocrático para, mantendo o acórdão recorrido, manter ou a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal já proferida pelo Tribunal de Justiça.

²⁸ A referida preocupação já se encontrava presente na obra de Sidraque Anacleto: “[O] provimento do recurso em acórdão que julgou improcedente ou parcialmente improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual ou distrital implicaria, *ipso facto*, declaração de inconstitucionalidade do ato normativo estadual ou distrital impugnado, fazendo-se necessário o julgamento pelo Plenário nos termos do art. 97 da Constituição Federal.” (ANACLETO, Sidraque David M. **Série IDP - Recurso extraordinário em ADI estadual**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p.71. ISBN 9788502211896. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502211896/>. Acesso em: 15 jul. 2025).

Feito esse esclarecimento, passa-se à análise da primeira hipótese.

A atuação monocrática que resulta em manutenção de declaração de constitucionalidade já proferida ou na reforma de acórdão recorrido para declarar a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal não aparenta suscitar grandes controvérsias, na medida em que, como é amplamente sabido, as leis e os atos normativos nascem, em regra, com presunção de constitucionalidade, de modo que a sua declaração da constitucionalidade pelo Poder Judiciário consubstancia a confirmação de tal presunção.

Por essa razão, a cláusula de reserva de Plenário não se aplica à declaração de constitucionalidade, nem às técnicas daí derivadas, como a interpretação conforme e a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, porquanto, nesses casos, declara-se, tão somente, a inconstitucionalidade de interpretações (de todas aquelas que não a fixada na interpretação conforme e de interpretação específica no caso da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto). A norma, em si, é declarada constitucional, razão pela qual também não se submetem tais técnicas à cláusula de reserva de Plenário²⁹.

Assim, monocraticamente, estão autorizados os Ministros e as Ministras do Supremo Tribunal Federal a declararem a constitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais no âmbito dos recursos extraordinários ora analisados nas hipóteses

²⁹ Bernardo Gonçalves Fernandes afirma: “[A] cláusula *da reserva de plenário* não estaria sendo descumprida: a) com a afirmação da constitucionalidade de norma; b) com a análise do direito pré-constitucional (pois, nesse caso, estamos diante de uma questão de *recepção ou não recepção* normativa e não de declaração de inconstitucionalidade pelas turmas ou câmaras); c) e para, parte da doutrina, nos casos de manejo do princípio da interpretação conforme a constituição; Porém aqui existe uma forte divergência para boa parte da doutrina. O argumento é o de que se a *interpretação conforme a constituição* constitui uma técnica de decisão no controle de constitucionalidade (e não apenas mero método de interpretação) ela não poderia ser utilizada pelo órgão fracionário (turma ou câmara)” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 1.369, grifos no original). Sobre o tema, confira-se Marinoni: “Como é sabido, o colegiado incumbido de julgar o recurso ou a ação originária não está proibido de decidir se a lei pode ser interpretada constitucionalmente. Portanto, a remessa da arguição ao plenário ou ao órgão especial somente deve ocorrer quando o órgão fracionário concluir não ter a possibilidade de interpretar o dispositivo nos termos da Constituição. Na verdade, para submeter a questão ao órgão especial, o órgão fracionário deve justificar a impossibilidade de interpretação conforme” (MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. São Paulo: RT, 2021, p. 466). No sentido de que se submetem à cláusula de reserva de Plenário, Sarlet, Marinoni e Mitidiero: “[...] O órgão fracionário só deve remeter ao Pleno ou Órgão Especial quando houver necessidade de controle de constitucionalidade. Assim se, para a solução do recurso, não é necessária a declaração de inconstitucionalidade nem a interpretação conforme ou a declaração parcial de nulidade sem redução de texto, descabe o incidente de inconstitucionalidade. Sublinhe-se que a interpretação conforme e a declaração parcial de nulidade sem redução do texto, embora não declarem a inconstitucionalidade da lei, constituem técnicas de controle de constitucionalidade. Portanto, os mecanismos que excluem a possibilidade de o órgão fracionário declarar a inconstitucionalidade de lei o impedem de empregar tais técnicas de controle de constitucionalidade. A interpretação conforme e a declaração parcial de nulidade sem redução de texto estão reservadas ao Plenário ou ao Órgão Especial” (MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, p. 1.021).

específicas previstas na lei e no regimento, ou seja, em síntese, quando já houver precedente vinculante ou jurisprudência consolidada quanto àquela matéria.

No que concerne à segunda hipótese, a atuação monocrática que resulta em declaração de inconstitucionalidade, é necessário tecer análise mais minuciosa.

Nesse ponto, convém analisar a hipótese prevista no Código de Processo Civil que dispensa a observância da cláusula de reserva de Plenário, prevista no parágrafo único do art. 949 do diploma processual civil, segundo o qual “os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”. Se, por um lado, é inconteste que a cláusula de reserva de Plenário aplica-se ao Supremo Tribunal Federal, por não fazer a Constituição da República qualquer distinção entre Tribunais no art. 97, por outro lado, do mesmo modo, a exceção prevista em lei à exigência da cláusula de reserva de Plenário também se aplica à Suprema Corte.

Assim, compreendidos os Ministros e as Ministras da Corte como órgãos fracionários do Supremo Tribunal Federal, surge a possibilidade de que, no âmbito de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato, haja a declaração monocrática de inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal, seja pela manutenção de inconstitucionalidade já proferida, seja pela reforma do acórdão recorrido para declarar a inconstitucionalidade da norma, desde que já exista pronunciamento do próprio Supremo Tribunal Federal quanto à questão, na forma do art. 949, parágrafo único, do Código de Processo Civil, observadas, necessariamente, as disposições referentes às possibilidades de atuação monocrática previstas na lei e no regimento.

Nota-se, nesse ponto, uma coerência sistêmica entre as possibilidades de atuação monocrática do relator previstas nos incisos IV e V do art. 932 do Código de Processo Civil – consubstanciadas na existência de precedente vinculante e de jurisprudência consolidada –, com o parágrafo único do art. 949 do Código, que exime de submissão à cláusula de reserva de Plenário a hipótese de já haver pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

Essa discussão já foi travada na Suprema Corte no julgamento do RE nº 376.440/DF ED (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 14/11/14). Naquela oportunidade, julgavam-se embargos de declaração recebidos como agravo regimental opostos contra decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator Dias Toffoli, pela qual se conheceu e se deu provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, julgar procedente o pedido

veiculado em ação direta de inconstitucionalidade distrital e declarar, por conseguinte, a inconstitucionalidade da Lei nº 2.583 do Distrito Federal, de 31 de agosto de 2000.

Não se é relevante neste trabalho a discussão meritória subjacente. A forma, contudo, importa, porquanto se está diante, exatamente, de uma das hipóteses já analisadas: atuação monocrática que resulta em declaração de inconstitucionalidade, consubstanciada em provimento monocrático de recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato distrital. As discussões suscitadas neste tópico ecoaram nos debates travados no Plenário do Supremo Tribunal Federal naquele julgamento, que culminaram em pedido de vista formulado pelo saudoso Ministro Teori Zavascki³⁰.

Em voto-vista, o Ministro Teori traçou importantes considerações quanto à matéria analisada no presente trabalho. O Ministro asseverou, por um lado, que, em regra, julgamentos

³⁰ “O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Presidente, Senhor Presidente, eu vou pedir vista neste caso. O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Eu citei, na minha decisão, o precedente da ADI nº 4.125, a qual versava sobre lei do Estado de Tocantins que criava cargos em comissão de forma similar à que ocorre. Na verdade, são leis coladas. São idênticas. O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Aqui, a questão não é nem o mérito. A questão é saber se... O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): O Ministro Marco Aurélio coloca a questão de forma. Como o Plenário, numa lei de um outro estado, idêntica, declarou a inconstitucionalidade, eu me senti autorizado. O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Mas o Relator o... O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Vossa Excelência negou provimento, negou seguimento ou, simplesmente... O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Não, não, eu dei provimento e julguei procedente a ação. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Julgou e declarou a inconstitucionalidade da lei do ente da Federação. Ao relator não cabe assim proceder. Indispensável é o pronunciamento da maioria dos integrantes do Tribunal. O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - É porque eu acho que, nesse caso, depende de maioria absoluta. O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Mas a lei é idêntica à de um outro estado, a qual o Plenário havia julgado. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Estamos cansados de julgar ADIs, presente esse escore. O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Mas, de qualquer modo, mesmo se tratando de norma estadual, é preciso maioria absoluta. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não admitimos a reclamação. O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): Estará em boas mãos. O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Como Vossa Excelência está dando provimento, se estivesse negando provimento, no sentido de manter a constitucionalidade... Eu vou pedir vista, Senhor Presidente. O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Vai pedir vista, não é? Quer dizer, aqui, a questão é a seguinte, se eu bem entendi. Trata-se de um Recurso Extraordinário contra uma decisão de um TJ de um Estado que declarou constitucional ou inconstitucional uma norma em face da Constituição estadual que repete um preceito da Constituição Federal, é isto? O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Declarou constitucional. O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR): O Estado declarou constitucional. Não, não, é uma lei...”³⁰ (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014, p. 19 a 21. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025).

monocráticos declarando a inconstitucionalidade de preceitos normativos não são admitidos por nosso ordenamento jurídico-constitucional. Por outro lado, pontuou que as exceções seriam decisões monocráticas proferidas pelos Ministros e pelas Ministras do Supremo no âmbito de recursos oriundos de ações de controle abstrato “nas hipóteses em que a questão constitucional objeto do recurso já tenha sido apreciada pela Corte Suprema em caso semelhante”³¹.

Justificando a referida posição, o Ministro invocou, por analogia, a hipótese de dispensa de observância da cláusula de Plenário prevista no parágrafo único do art. 481 do então Código de Processo Civil de 1973, segundo o qual: “os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão”, hipótese também presente, como visto, no parágrafo único do art. 949 do atual Código. Registrou, ainda, que, em se tratando de decisão monocrática, “a submissão a julgamento de plenário não fica excluída, podendo ser provocada mediante recurso interno (...) hipótese em que o princípio da reserva de plenário será concretizado em sua máxima extensão”³².

Interessante notar que, apesar de invocar preceito da lei processual civil para justificar a possibilidade de atuação monocrática que culmina em declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, o Ministro Teori Zavascki sustentou, sem grande profundidade, que o caráter objetivo dos recursos ora analisados “acaba[ria] por atrair, no que couber, o regime decisório descrito nas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam o procedimento de julgamento das ações de fiscalização abstrata de constitucionalidade”³³.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014, p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014, p. 36 e 37. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014, p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025. O trecho na íntegra: “5. É sob essa perspectiva, de se estar presente a processo de natureza objetiva, que deve ser considerado o regime de julgamento do recurso extraordinário, notadamente no que diz respeito à autorização conferida ao relator para decidi-lo monocraticamente, nos casos previstos no 557, § 1º-A, do CPC. A natureza objetiva de que se revestem esses recursos extraordinários acaba por atrair, no que couber, o regime decisório descrito nas Leis 9.868/99 e 9.882/99, que disciplinam o procedimento de julgamento das ações de fiscalização abstrata de constitucionalidade. E, segundo as normas constantes dos artigos 10, 11, 22, 23 e 28 da Lei 9.868/99 e 5º e 8º da Lei 9.882/99, somente o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria absoluta, como previsto no art. 97 da Constituição, possui autoridade para declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais, estaduais e municipais. 6. Assim, em princípio, não se mostra viável julgamentos monocráticos declarando a inconstitucionalidade de preceitos normativos. Todavia, conforme demonstrado na decisão agravada, em se

Apesar de não se ter notícias de que tal entendimento tenha prosperado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a argumentação desenvolvida pelo Ministro Teori Zavascki no voto-vista ora analisado é a representação máxima da dualidade que permeia a análise dos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato, ora predominando a faceta objetiva de tais recursos, ora as características associadas aos recursos extraordinários em geral. Tem-se, na prática, espécime híbrida *sui generis*.

Essa zona turva na qual se inserem os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato é a representação máxima da ausência de uma normatividade específica quanto ao processo constitucional aplicável à referida classe processual, diagnóstico cuja análise será retomada e aprofundada ao final do presente capítulo.

3.1.1 O tensionamento entre os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato e os enunciados sumulares defensivos do Supremo Tribunal Federal

Nesse ponto, considera-se importante abrir um parêntese para abordar questão que tem íntima relação com a atuação monocrática dos Ministros e das Ministras no âmbito dos recursos extraordinários analisados neste trabalho: a jurisprudência defensiva do Supremo Tribunal Federal aplicável aos recursos extraordinários, consubstanciada em enunciados sumulares.

Restringe-se a análise, para melhor sistematização, a sete enunciados mais comumente utilizados: Súmula nº 279 (“Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”); Súmula nº 280 (“Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”); Súmula nº 282 (“É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”); Súmula nº 356 (“O ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do

tratando de ação direta de inconstitucionalidade de competência originária de Tribunal de Justiça, a jurisprudência do STF tem admitido que o correspondente recurso extraordinário pode ser decidido por decisão monocrática do Relator nas hipóteses em que a questão constitucional objeto do recurso já tenha sido apreciada pela Corte Suprema em caso semelhante. O procedimento se justifica pelas mesmas razões que sustentam a dispensa de reserva de plenário dada a hipóteses análogas pelo parágrafo único do art. 481 do CPC, invocável por analogia. Convém registrar que, em se tratando de decisão monocrática, a submissão a julgamento de plenário não fica excluída, podendo ser provocada mediante recurso interno - como ocorreu, aliás, no presente caso -, hipótese em que o princípio da reserva de plenário será concretizado em sua máxima extensão.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014, p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025).

prequestionamento”); Súmula nº 283 (“É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”); Súmula nº 284 (“É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia”); e Súmula nº 287 (“Negase provimento ao agravo, quando a deficiência na sua fundamentação, ou na do recurso extraordinário, não permitir a exata compreensão da controvérsia”).

Com efeito, há alguns enunciados sumulares, tais como os consubstanciados nas Súmulas nº 283, 284 e 287, que, apesar de todas as críticas relacionadas a faceta eminentemente defensiva extraída de tais orientações, não suscitam nenhuma incompatibilidade em relação aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, por dizerem respeito, em verdade, a condições de admissibilidade da petição de recurso, que deve seguir as exigências previstas legal e jurisprudencialmente, inclusive no que se refere aos recursos de caráter objetivo. Nesse caso, a utilização de tais Súmulas deve ser pautada pela mesma parcimônia que deve guiar sua aplicação a todos os demais recursos extraordinários. Há, todavia, certos enunciados sumulares que são eminentemente incompatíveis com o caráter *sui generis* do recurso extraordinário oriundo de ação de controle abstrato estadual e distrital.

Em primeiro lugar, destaca-se a Súmula nº 279, amplamente conhecida por sua vedação ao reexame fático-probatório dos autos. No caso dos recursos extraordinários analisados neste trabalho, porém, contrapõe-se, em tese, uma lei ou um ato normativo estadual, distrital ou municipal à Constituição da República, de modo que, para o escrutínio de constitucionalidade abstrato que deve ser realizado, o Supremo deve proceder aos exatos mesmos expedientes admitidos nas demais ações de controle abstrato originárias. Esse afazer pode envolver, eventualmente, a valoração de aspectos fáticos subjacentes que influenciem na análise quanto à compatibilidade (ou não) daquela norma com o ordenamento jurídico-constitucional vigente, de modo que não se vislumbra como consentânea com o caráter eminentemente objetivo de tais recursos a incidência de tal Súmula, pensada para casos subjetivos, em que se deve discutir, no âmbito recursal extraordinário, em tese, tão somente, o direito.

Por essas mesmas razões, compreende-se como não adequado o entendimento, por vezes adotado, de que, no âmbito de recursos extraordinários oriundos de ações de controle de constitucionalidade abstrato, não se poderia adentrar no exame quanto à modulação dos efeitos temporais da decisão realizada pelo Tribunal de Justiça, porquanto a análise das razões

utilizadas pela Corte local para assim proceder consistiria em revolvimento do conjunto fático-probatório, o que levaria à incidência da Súmula nº 279³⁴.

Tal entendimento provoca uma cisão entre a declaração de inconstitucionalidade de uma norma e a modulação dos efeitos temporais de tal decisão, separação essa rechaçada pela própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal³⁵. Não devem existir óbices, portanto, para que a Corte, eventualmente, reveja a modulação realizada pelo Tribunal local, por ser matéria indissociável da própria averiguação de constitucionalidade abstrata que deve ser realizada.

No que se refere à Súmula nº 280, que veda o mero exame de direito local, observa-se que a sua redação não foi pensada para a hipótese de recursos eminentemente objetivos, nos quais o próprio objeto do recurso é, justamente, o exame, sob o prisma da constitucionalidade, de determinada norma de direito local. Não deve incidir, em regra, tal enunciado sumular aos recursos extraordinários aqui analisados, ressalvadas as hipóteses nas quais a recorrente

³⁴ Nesse sentido: RE nº 1.525.782/GO AgR (Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/25); ARE nº 1.495.555/GO AgR (Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe de 18/3/25); e ARE nº 1.536.321/DF ED – AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/25). Nesse último caso, o Ministro Dias Toffoli pontuou o que segue: “[A]pesar de serem inaplicáveis, em regra, os enunciados das Súmulas nº 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato (v.g. RE nº 1.466.402/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 6/6/24; e RE nº 1.494.516/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 9/4/25), a averiguação quanto aos aspectos fáticos que levaram o Tribunal Local a decidir pela modulação (ou não) dos efeitos temporais de determinada declaração de inconstitucionalidade é exceção à regra geral que atrai a incidência da Súmula nº 279, não sendo possível, na presente via, divergir do juízo quanto à modulação já tomado pelo Tribunal de Justiça” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.536.321/DF**. Agravante: Governador do Distrito Federal. Agravado: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 22 set. 2025, p. 27. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=790904945>. Acesso em 26 out. 2025).

³⁵ Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na questão de ordem no RE nº 913.517/SP: “[A] modulação dos efeitos não consiste em técnica de decisão suscetível de separação lógica relativamente à própria declaração de inconstitucionalidade. Pelo contrário, a modulação dos efeitos da decisão envolve justamente a ponderação do dogma da nulidade da norma incompatível com a Constituição Federal com outros postulados igualmente relevantes; e como tal não pode ser apartada do juízo de inconstitucionalidade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 7. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025). Confira-se, ainda, trecho do voto do Ministro Luiz Fux na ADI nº 4.425/DF QO: “A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei nº 9.868/99, art. 27).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Intimado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 25 mar. 2015, p. 1. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307323948&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jul 2025).

objetiva que se averigüe a higidez de determinada norma em face de outra norma de direito local, expediente inviável, porquanto o parâmetro de controle é a Constituição da República³⁶.

Por fim, quanto às súmulas referentes ao requisito jurisprudencial do pré-questionamento (Súmulas nº 282 e nº 356), entende-se como igualmente inaplicáveis, em regra, aos recursos extraordinários aqui analisados. Isso, porque, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a causa de pedir é aberta, entendimento aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato³⁷. Assim, no escrutínio constitucional da

³⁶ Esse entendimento vem sendo capitaneado no Supremo Tribunal Federal, ainda de forma incipiente, pelo Ministro Gilmar Mendes, conforme se observa, a título exemplificativo, do seguinte trecho do voto do Ministro no julgamento do RE nº 1.466.402/SP: “Observo que, ao contrário do sustentado pela parte recorrida, não se faz necessário, para deslinde da presente controvérsia, analisar fatos e provas. Isso porque, no julgamento do RE 913.517-QO/SP, esta Suprema Corte compreendeu que as ações diretas estaduais não perdem seu caráter objetivo ao chegarem neste Tribunal mediante recursos extraordinários, motivo pelo qual, em regra, são inaplicáveis os óbices previstos nas Súmulas 279/STF e 280/STF. Nesse sentido, o Tribunal de origem procede a simples cotejo entre a norma municipal e as disposições da Constituição no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, sem necessidade de qualquer dilação probatória ou algo similar. Desse modo, inequivocamente, não incide a Súmula 279/STF. De toda forma, esta Corte, endossando o que sempre defendi em âmbito doutrinário, tem caminhado na direção de permitir, mesmo em controle concentrado de constitucionalidade, a análise do contexto e dos “*elementos factuais subjacentes à controvérsia submetida, em tese, ao Supremo Tribunal Federal*” (ADPF 763/DF, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2022), o que demonstra, novamente, a impertinência de invocação da Súmula 279/STF em recurso extraordinário interposto no bojo de ação direta estadual. De igual modo, não se aplica, em recursos extraordinários em representações de inconstitucionalidade estaduais, a Súmula 280/STF. Nos recursos não se alegam, em regra, qualquer ofensa a direito local, mas, única e simplesmente, que a legislação estadual e/ou municipal está, ou não, em conformidade com as disposições da Constituição Federal. Não se pode descurar que, ao apreciar recursos extraordinários interpostos no bojo de representações de inconstitucionalidade estaduais, esta Corte está legitimada a realizar o confronto entre as leis estaduais e/ou municipais diretamente com a própria Constituição Federal, o que, em certa medida, sempre dependerá da análise da legislação pertinente, não sendo admissível, em tais hipóteses, falar em ofensa reflexa (ADI 4.028/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 1º.12.2021). Em outros termos, como regra geral, não se aplicam as Súmulas 279/STF e 280/STF em recursos extraordinários interpostos em face de acórdãos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade estadual, salvo situações excepcionais, como, por exemplo, discussões a respeito da legitimidade ativa para propositura da representação de inconstitucionalidade ou quando o ato recorrido haja analisado a compatibilidade da norma com a Constituição estadual.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Recurso Extraordinário nº 1.466.402/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica [ABRADEE]. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 13 mai. 2024, p. 6 e 7, grifos no original. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777415264>. Acesso em: 7 jul. 2025). No mesmo sentido, confira-se a ementa do seguinte julgado: “Recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional e Administrativo. Representação de inconstitucionalidade estadual. 3. Desnecessidade de revolvimento fático-probatório. Ausência de ofensa reflexa. Como regra geral, não se aplica a Súmula 279/STF em recursos extraordinários interpostos em face de acórdãos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade estadual. 4. Lei 3.097/2022 do Município de Jaru/RO. Concessão de licença aos servidores públicos municipais para o exercício de mandato classista sem remuneração. Possibilidade. Precedentes. 5. Recurso extraordinário não provido.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Recurso Extraordinário nº 1.494.516/RO**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Recorrido: Município de Jaru. Brasília, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785870828>. Acesso em: 8 jul. 2025).

³⁷ Nesse sentido, confira-se trecho de decisão proferida pelo Ministro Dias Toffoli: “[...] é certo que, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a causa de pedir é aberta, o que significa dizer que o juízo de adequação (ou não) de determinada norma é realizada em cotejo com todo o ordenamento constitucional vigente ao tempo da sua edição. Por conseguinte, a técnica da causa de pedir aberta confere à Suprema Corte a possibilidade de, no exercício da jurisdição constitucional, valer-se de normas constitucionais diversas das invocadas pela autora, ou

lei ou do ato normativo estadual, distrital ou municipal, deve o Supremo Tribunal Federal analisar todo o ordenamento jurídico-constitucional, inclusive normas não utilizadas como parâmetro de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça, ou nem mesmo suscitadas pelos partícipes do processo na origem ou em âmbito recursal, para chegar à sua conclusão quanto à constitucionalidade do objeto impugnado.

Em suma, os recursos extraordinários advindos de ações de controle abstrato ensejam tratamento diferenciado no que se refere ao exame quanto à incidência (ou não) dos enunciados sumulares defensivos do Supremo Tribunal Federal, não lhes sendo aplicáveis aqueles cuja lógica subjacente é eminentemente incompatível com o caráter objetivo próprio de tais recursos.

3.2 Competência: Turmas ou Plenário? A importância da questão de ordem no RE nº 913.517/SP

Questão outra que suscita reflexão diz respeito à competência para processar e para julgar os recursos extraordinários analisados no presente trabalho, em decorrência da latente tensão entre tais recursos e a cláusula de reserva de Plenário.

Nesse ponto, conforme já antecipado, cumpre analisar a questão de ordem no RE nº 913.517/SP (Tribunal Pleno, DJe de 20/5/24), suscitada pelo Ministro Gilmar Mendes, na qual se estabeleceu

(a) a competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em quaisquer hipóteses, para processar e julgar agravos internos e embargos de declaração em recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravos interpostos em face de acórdãos proferidos em ações diretas estaduais; (b) a obrigatoriedade de submissão dos recursos internos ao Plenário para todos os julgamentos iniciados a partir da publicação da ata desta questão de ordem.³⁸

por outro(s) participante(s) do processo, como parâmetro de controle, a bem da própria força normativa da Constituição (v.g. ADPF nº 109/SP-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 2/5/23; ADI nº 5.383/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 22/11/21; ADI nº 5.180/DF - AgR, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 13/6/18). Assim, conquanto a declaração de inconstitucionalidade proferida tenha se dado, a princípio, em relação aos referidos dispositivos da Constituição Estadual, ante a causa de pedir aberta das ações de controle abstrato de constitucionalidade, nas quais se inclui o recurso extraordinário interposto em face de acórdão de ação de controle abstrato estadual, na medida em que não se esvai sua índole eminentemente objetiva, não há óbice à averiguação da higidez constitucional da lei vergastada, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, sob o prisma de outro parâmetro de controle” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.550.560/SP**. Recorrente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André. Recorrido: Município de Santo André. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 22 mai. 2025, p. 7 e 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377021240&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025). Na mesma linha: ARE nº 1.536.730/SP AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 29/4/25); e RE nº 1.548.464/PR (Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe de 7/8/25).

³⁸ O acórdão restou assim ementado: “Questão de ordem no recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional e Processual Constitucional. 3. Delimitação da competência interna dos órgãos desta Suprema Corte. 4.

Tal questão de ordem afigura-se como verdadeiro ponto de inflexão no tratamento despendido pelo Supremo Tribunal Federal aos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato, mormente por entender que o processo constitucional ao qual deve ser submetido tais recursos necessita de adaptações e de especificidades próprias³⁹.

Apesar de sua importância, mostra-se necessário tecer algumas considerações. A primeira diz respeito ao modo como a questão de ordem foi redigida. Note-se que a competência do Plenário do Tribunal foi fixada, a princípio, para o processamento e julgamento de “agravos internos e embargos de declaração em recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravos interpostos em face de acórdãos proferidos em ações diretas estaduais”.

Não é possível extrair, assim, uma competência absoluta do Plenário do Supremo Tribunal Federal, *primo ictu oculi*, ao processamento e ao julgamento de mérito dos recursos extraordinários e dos agravos em recursos extraordinários advindos de ações de controle abstrato. Isso implicaria na impossibilidade de julgamento monocrático meritório pelos

Indissociabilidade da técnica decisória de modulação dos efeitos da própria declaração de inconstitucionalidade da norma jurídica. Observância do quórum qualificado. 5. Jurisprudência desta Corte no sentido de que as ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, mesmo quando aportam neste Tribunal por meio de recurso extraordinário, conservam sua feição objetiva. 6. Pronunciamentos decisórios deste Tribunal, no âmbito de recursos extraordinários interpostos em face de acórdãos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade estadual, quando adentram o mérito da controvérsia, ostentam eficácia *erga omnes* e, igualmente, efeito vinculante. Precedentes. 7. Questão de ordem resolvida, para estabelecer (a) a competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em quaisquer hipóteses, para processar e julgar agravos internos e embargos de declaração em recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravos interpostos em face de acórdãos proferidos em ações diretas estaduais; (b) a obrigatoriedade de submissão dos recursos internos ao Plenário para todos os julgamentos iniciados a partir da publicação da ata desta questão de ordem.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 1 e 2. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025).

³⁹ Confira-se, nesse sentido, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes quanto ao ponto: “Assim, uma vez reconhecido o caráter objetivo das representações de inconstitucionalidade estaduais, não desnaturado pela interposição de recurso extraordinário, é imperioso reconhecer a competência do Plenário para examinar, em quaisquer hipóteses, os recursos internos manejados, tanto em relação a aspectos processuais, quanto ao tema de fundo e também no que concerne a eventual modulação dos efeitos. A corroborar o entendimento acima, cumpre realçar que, nos termos do decidido por esta Suprema Corte, na questão de ordem suscitada pelo Ministro Moreira Alves, no julgamento do RE 187.142/RJ (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 2.10.1998), os pronunciamentos decisórios deste Tribunal, no âmbito de recursos extraordinários interpostos em face de acórdãos proferidos em controle concentrado de constitucionalidade estadual, quando adentram o mérito da controvérsia, ostentam eficácia *erga omnes* e, igualmente, efeito vinculante. Inevitável, portanto, reconhecer a competência do Plenário para apreciar os recursos internos. Todos esses fundamentos levam-me a reconhecer a competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para apreciar os recursos internos contra decisões monocráticas de Ministros desta Corte em recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações diretas de inconstitucionalidade estadual.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 17. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025).

Ministros e Ministras da Corte na espécie e restringiria também a eventual competência residual das Turmas, que, em tese, seguiria a mesma lógica de exceção à cláusula de reserva de Plenário aplicável aos Ministros e às Ministras, todos compreendidos como órgãos fracionários.

Como se vê, não se criou tal competência absoluta, como ocorre com as demais ações de controle abstrato originárias propriamente ditas – ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão e arguição de descumprimento de preceito fundamental – que são processadas e julgadas, no mérito, única e exclusivamente pelo Plenário da Corte. Assim fosse, transformar-se-ia, de vez, os recursos extraordinários ora analisados em ações puramente de controle abstrato, sem resquício, pelo menos no que se refere à competência, de seu caráter recursal.

Criou-se, por sua vez, posição intermediária, na qual os recursos internos (notadamente os agravos regimentais⁴⁰) interpostos contra as decisões monocráticas proferidas pelos Ministros e pelas Ministras devem ser submetidos ao processamento e ao julgamento do Plenário, evitando-se, assim, sua análise pelas Turmas⁴¹.

⁴⁰ Há um problema na redação da questão de ordem. Conforme exposto, referiu-se aos recursos internos (embargos de declaração e agravos regimentais), contudo, por expressa previsão legal, os embargos de declaração opostos em face de decisão monocrática devem ser apreciados pelo próprio Ministro prolator da decisão (art. 1.024, § 2º, do Código de Processo Civil, *in verbis*: “Quando os embargos de declaração forem opostos contra decisão de relator ou outra decisão unipessoal proferida em tribunal, o órgão prolator da decisão embargada decidi-los-á monocraticamente”). Assim, já se debruçando sobre essa questão, o Plenário decidiu o que segue: “[C]onquanto seja do Plenário a competência para processar e julgar os recursos internos manejados contra decisões e/ou acórdãos do Supremo Tribunal Federal proferidos no âmbito de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato de constitucionalidade estaduais, nos termos da tese acima enunciada, no que se refere, especificamente, aos embargos de declaração, a questão de ordem concerne única e exclusivamente aos recursos aclaratórios opostos contra acórdãos (decisões colegiadas) já proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da referida classe processual. Dessa forma, no caso de embargos de declaração opostos contra decisão monocrática, há dispositivo específico do Código de Processo Civil que atribui expressamente a competência para apreciar tais recursos ao próprio relator que tenha decidido originariamente a questão de forma individual (art. 1.024, § 2º, CPC). [...] Não podia ser diferente. Sendo os embargos de declaração recurso de caráter integrativo, devem ser direcionados ao órgão que prolatou o pronunciamento que se almeja esclarecido”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.535.861/MA**. Agravante: Governador do Estado do Maranhão e outros. Agravado: Ministério Público do Estado do Maranhão. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 26 mai. 2025, p. 8. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787602760>. Acesso em: 8 set. 2025). Poder-se-ia argumentar que os embargos de declaração, nessas hipóteses, deveriam ser, necessariamente, recebidos como agravos regimentais e, assim, remetidos ao Plenário, ocorre que nem sempre os pressupostos para tal estão devidamente configurados, além de não ter sido essa uma discussão no julgamento questão de ordem. Dessa forma, a questão de ordem diz respeito, primordialmente, aos agravos regimentais.

⁴¹ O Ministro Flávio Dino, em voto-vogal, aborda tal preocupação: “Em que pese as interseções procedimentais apontadas acima, ainda há um tratamento distinto injustificável dado aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas em relação às ações de controle concentrado propostas diretamente nesta Corte. Atualmente, um recurso extraordinário em processo abstrato de âmbito estadual pode ser julgado pelas Turmas. Nesse sentido, cito precedentes: RE: 779841-SP, Relator Min. Edson Fachin, DJe 04.11.2022; RE: 636130-GO, Relator Min. Luiz Fux, 27.06.2018 e; ARE: 1117509-MG Relator Min. Celso de Mello, DJe: 17/11/2020. Para o provimento ou desprovimento do recurso, é exigida apenas a maioria dos votos dos seus integrantes. Isto significa que uma lei estadual pode ter sua inconstitucionalidade declarada sem necessidade da instalação do quórum especial de julgamento (oito ministros, art. 22, Lei n. 9.868/99) ou da maioria absoluta dos membros da Corte (art. 97, CF).

Do que se extrai dos votos proferidos na questão de ordem, do Ministro Relator Gilmar Mendes e do Ministro Flávio Dino⁴², especialmente deste último, pode-se extrair a pretensão de afastar, na espécie, qualquer atuação das Turmas do Supremo Tribunal Federal. De modo que, apesar de não constar expressamente da redação da questão de ordem, ela deve ser interpretada como uma vedação, em regra, à submissão do mérito dos recursos extraordinários e dos agravos em recursos extraordinários ao processamento e ao julgamento das Turmas.

O segundo ponto a ser discutido diz respeito à argumentação despendida em tal questão de ordem. Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes foca, quase exclusivamente, no fato de que a técnica de modulação de efeitos temporais é indissociável da própria análise de constitucionalidade da norma, de modo que daí partiria a competência do Plenário nesses casos. Não há nenhuma discussão específica quanto à cláusula de reserva de Plenário e quanto ao art. 97 da Constituição da República, e a sua necessária observância pelo Tribunal.

O voto do Ministro Flávio Dino, apesar de mais sucinto, mostra-se mais substancioso. Segundo o Ministro, o quórum especial mínimo de oito Ministros e Ministras (art. 22 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999) para início de julgamento de uma ação de controle abstrato de constitucionalidade e o quórum de maioria absoluta do Plenário do Supremo Tribunal Federal (art. 97 da Constituição) para a declaração de inconstitucionalidade de uma determinada lei ou ato normativo indicariam a impossibilidade de que um recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato seja provido ou desprovido, tão somente, pela maioria dos votos dos integrantes de determinado órgão fracionário (três Ministros e Ministras no caso das Turmas). Essa hipótese seria, em verdade, segundo o Ministro Flávio Dino, uma

Por outro lado, se uma ação direta contra a mesma lei estadual for proposta perante o Supremo Tribunal Federal, a legislação exige quórum mínimo para início de julgamento (de oito ministros), além da maioria absoluta dos votos para a declaração de inconstitucionalidade (art. 97, CF e art. 22 da Lei n.º 9.868/99). Essa distorção merece ser corrigida. Entendimento contrário permite que o quórum para declaração de inconstitucionalidade de uma lei estadual varie a depender do instrumento processual utilizado para questionar sua validade. É uma incongruência do sistema processual. Não é a melhor solução que um processo de natureza objetiva e abstrata passe a ser regulado por dispositivos legais acerca de recursos de natureza subjetiva. O recurso extraordinário não altera o caráter objetivo da demanda. Há, apenas, uma mudança da instância judiciária responsável pelo conflito. As ações têm a mesma natureza. O fato de a questão estadual ser trazida a esta Corte pela via do recurso extraordinário não autoriza o tratamento processual distinto. O Plenário é o juiz natural das ações diretas. A própria Lei n.º 9.868/99 exclui a competência das Turmas para apreciarem a inconstitucionalidade das leis em ações diretas. Veja-se que é necessário o quórum mínimo de oito ministros para ser dado início ao julgamento (art. 22). Uma vez que as Turmas somente são compostas por cinco ministros, é possível concluir, pela via lógica, que a norma afastou a competência do órgão fracionário para julgar processos dessa natureza.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 21 e 22. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025).

⁴² Este último foi o único que fez juntada de voto-vogal escrito.

“distorção que merece[ria] ser corrigida”⁴³, sob pena de que “o quórum para declaração de inconstitucionalidade de uma lei estadual varie a depender do instrumento processual utilizado para questionar sua validade”⁴⁴, o que seria “uma incongruência do sistema processual”⁴⁵.

Note-se que o Ministro Flávio Dino enfrenta as discussões atinentes à cláusula de reserva de Plenário. Apesar de não ter se manifestado expressamente quanto à possibilidade (ou não) de as Turmas processarem e julgarem os referidos recursos no caso de exceção à reserva de Plenário, é possível inferir que tal hipótese não seria possível. Segundo o Ministro, não seria “a melhor solução que um processo de natureza objetiva e abstrata [passasse] a ser regulado por dispositivos legais acerca de recursos de natureza subjetiva”⁴⁶, haveria, nesses casos, apenas “uma mudança da instância judiciária responsável pelo conflito”⁴⁷, mas as ações teriam a “mesma natureza”⁴⁸, assim, “o fato de a questão estadual ser trazida a esta Corte pela via do recurso extraordinário não autoriza[ria] o tratamento processual distinto”⁴⁹. Citando a Lei nº 9.868 e a competência ali estabelecida para processar e para julgar as ações diretas, o Ministro

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 21. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 21. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 21. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 21. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 22. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 22. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024, p. 22. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

conclui que o Plenário é o juiz natural para processar e para julgar os referidos recursos. Seria possível, assim, entender que a lei expressamente afastou a competência das Turmas.

No que se refere ao voto do Ministro Flávio Dino, portanto, aparenta haver um entendimento de que a competência das Turmas na matéria estaria totalmente afastada, inclusive no que se refere às hipóteses de exceção à cláusula de reserva de Plenário. Contudo, por não constar expressamente da questão de ordem, essa situação ainda não está devidamente equacionada, sendo certo que, quanto aos agravos regimentais interpostos contra decisões monocráticas, a competência é, indubitavelmente, do Plenário.

É interessante que, especialmente do que se pode extrair do voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, se busca preservar as atuações monocráticas dos Ministros e das Ministras, expressamente admitidas, tendo em vista que a questão de ordem se refere aos recursos internos manejados justamente contra tais decisões monocráticas. Ao mesmo tempo, busca-se esvaziar, em boa hora, a competência das Turmas na matéria, com a ressalva de que não fica absolutamente claro se o mérito de tais recursos extraordinários pode ser levado diretamente a julgamento das Turmas no caso específico de exceção à reserva de Plenário (art. 949, parágrafo único, CPC), apesar de uma leitura sistêmica dos votos proferidos indicar para a impossibilidade do referido expediente, inclusive em decorrência do quórum exigido para eventual modulação de efeitos temporais no caso de declaração de inconstitucionalidade.

Assim, apesar de fortalecer, em certa medida, o Plenário do Supremo Tribunal Federal e de reconhecer, expressamente, a necessidade de tratamento processual diferenciado aos recursos extraordinários analisados no presente trabalho, a questão de ordem insere-se, novamente, na dualidade intrínseca a tais recursos, em que não se verifica clareza quanto às normas de processo constitucional efetivamente aplicáveis na espécie.

3.3 Desnecessidade ou racionalidade: análise da compatibilidade da submissão de recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato à sistemática da repercussão geral

Outra questão que merece atenção é a averiguação da compatibilidade entre a sistemática da repercussão geral e os recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estaduais e distritais.

A repercussão geral, instituída pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, deu nova redação ao § 3º do art. 102 da Constituição, que passou a contar com a seguinte

dicção: “no recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros”. Criou-se, assim, novo requisito de admissibilidade ao recurso extraordinário, atualmente regulamentado pelo Código de Processo Civil e pelo RISTF.

Como se extrai dos escritos do professor Paulo Mendes já referenciados, ao longo do tempo, a repercussão geral deixou de ser compreendida apenas como um requisito de admissibilidade e passou a ser utilizada, também, como a expressão de uma técnica de julgamento pela Suprema Corte, em que há formação de precedente vinculante. Nesse sentido, a sistemática ou regime da repercussão geral é destravada quando o Presidente ou qualquer outro Ministro ou Ministra opta por submeter um recurso extraordinário a tal rito, que consiste na submissão da matéria a um julgamento realizado, em regra, no Plenário Virtual específico da sistemática da repercussão geral, cujas sessões duram seis dias⁵⁰, no qual se irá debater, primeiro, se a questão é constitucional⁵¹ e, em segundo lugar, se há repercussão geral.

Pode ocorrer, então, a negativa de repercussão geral ou por irrelevância política, social, jurídica ou econômica – em que se necessita de um quórum de dois terços das Ministras e dos Ministros – ou por natureza infraconstitucional – em que o quórum é de maioria absoluta⁵², sendo certo que essa é a hipótese de negativa de repercussão geral que mais comumente ocorre na prática da Suprema Corte. Note-se que a negativa de repercussão geral, por quaisquer das razões citadas, também forma precedente vinculante, não permitindo mais a subida de novos recursos extraordinários sobre a questão, hipótese que não se confunde com a negativa de repercussão geral para o caso concreto⁵³, prevista no art. 326, §1º, do Regimento Interno do Supremo, pelo qual não há formação de precedente vinculante.

⁵⁰ Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 324: “Recebida a manifestação do(a) Relator(a), os demais ministros encaminhar-lhe-ão, também por meio eletrônico, no prazo comum de 6 (seis) dias úteis, manifestação sobre a questão da repercussão geral.” (Redação dada pela Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022).

⁵¹ Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 324, § 1º: “Somente será analisada a repercussão geral da questão se a maioria absoluta dos ministros reconhecerem a existência de matéria constitucional.” (Redação dada pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020).

⁵² Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 324, § 2º: “A decisão da maioria absoluta dos ministros no sentido da natureza infraconstitucional da matéria terá os mesmos efeitos da ausência de repercussão geral, autorizando a negativa de seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.” (Redação dada pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020).

⁵³ Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 326, § 1º: “Poderá o relator negar repercussão geral com eficácia apenas para o caso concreto. (Incluído pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020)”;

§ 2º: “Se houver recurso, a decisão do relator de restringir a eficácia da ausência de repercussão geral ao caso concreto deverá ser confirmada por dois terços dos ministros para prevalecer. (Incluído pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020)”;

§ 3º: “Caso a proposta do relator não seja confirmada por dois terços dos ministros, o feito será redistribuído, na forma do art. 324, § 5º, deste Regimento Interno, sem que isso implique reconhecimento automático da repercussão geral da questão constitucional discutida no caso. (Incluído pela Emenda Regimental

A repercussão geral também pode ser reconhecida. Nesse caso, há dois trâmites possíveis: a reafirmação de jurisprudência, com a fixação, desde logo, de tese vinculante; ou a regular distribuição do recurso, hipótese na qual se posterga o julgamento do mérito e a definição da tese pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Feita essa breve explanação, o aspecto mais relevante para a presente análise são os efeitos que a decisão tomada pela Suprema Corte em um julgamento de um recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral ostenta.

Como se sabe, no que se refere às ações de controle abstrato de constitucionalidade julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, o art. 102, § 2º, da Constituição⁵⁴ expressamente prevê que as decisões ali tomadas detêm eficácia *erga omnes* e efeito vinculante perante o Poder Judiciário e o Poder Executivo. Igual previsão constitucional, contudo, não se encontra no que se refere aos efeitos da decisão tomada pela Suprema Corte no âmbito de um recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral, sendo certo que, por se tratar, em regra, de controle concreto, eventual declaração de inconstitucionalidade teria efeito, tão somente, *inter partes*, sendo necessária, em tese, para conferir efeitos *erga omnes* a tal pronunciamento, resolução do Senado Federal, na forma do art. 52, inciso X, da Constituição⁵⁵.

Ocorre que, sem adentrar de forma profunda na temática, ao longo da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, houve o fenômeno conhecido como abstratização do controle concreto, pelo qual as duas formas de controle de constitucionalidade passaram a se aproximar cada vez mais, inclusive no que se refere aos efeitos das decisões. O papel do Senado Federal, assim, especialmente no que se refere aos recursos extraordinários submetidos à sistemática da repercussão geral, restou de certa forma esvaziado, sendo tão somente o de dar mera publicidade à decisão tomada pela Suprema Corte⁵⁶.

nº 54, de 1º de julho de 2020)”; § 4º: “Na hipótese do § 3º, o novo relator sorteado prosseguirá no exame de admissibilidade do recurso, na forma dos arts. 323 e 324 deste Regimento Interno. (Incluído pela Emenda Regimental nº 54, de 1º de julho de 2020)”.

⁵⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102, § 2º: As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

⁵⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

⁵⁶ Para uma análise crítica da tese da mutação constitucional do art. 52, inciso X, da Constituição da República, confira-se Bernardo Gonçalves Fernandes (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, pgs. 1.371 a 1.382). Confira-se, também: GODOY, Miguel Gualano de; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Como o Supremo expandiu seus poderes no caso do amianto? Brasília: **JOTA**, 21 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/como-o-supremo-expandiu-seus-poderes-no-caso-doamianto21112019>. Acesso em 8 set. 2025; e BESERRA, Ildegard Hevelyn Alencar. **Abstrativização do controle difuso: uma análise crítica da tese defendida pelos ministros**

Nesse emaranhado de complexidades, convém rememorar que, conforme a jurisprudência consolidada, as decisões tomadas em julgamentos de mérito de recursos extraordinários interpostos contra ações de controle abstrato são dotadas dos mesmos efeitos das decisões tomadas nas ações de controle abstrato originárias, por tais recursos consubstanciarem, de igual modo, processos eminentemente abstratos e objetivos. Dessa forma, ostentam eficácia *erga omnes* e efeito vinculante perante os Poderes Judiciário e Executivo, diferentemente, em tese, dos recursos subjetivos, em que se realiza controle concreto, que só detém, pela lógica sistêmica adotada pelo Código de Processo Civil, o efeito vinculante perante o Judiciário, mas não perante o Executivo, nem, em regra, eficácia *erga omnes*.

Exsurge, portanto, a pergunta: qual a utilidade prática de se submeter um recurso extraordinário oriundo de ação de controle abstrato à sistemática da repercussão geral? Do ponto de vista exclusivo dos efeitos da decisão a ser tomada, a resposta é clara: nenhuma.

As decisões proferidas em tais recursos extraordinários já são dotadas de eficácia *erga omnes* e de efeito vinculante pela própria construção jurisprudencial realizada pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que os efeitos tradicionalmente conferidos ao recurso extraordinário tradicional (processo subjetivo em que se realiza controle concreto), mesmo àquele submetido à sistemática da repercussão geral, seriam aquém aos efeitos atribuídos aos recursos analisados neste trabalho. Sob esse prisma, portanto, não se vislumbra razão para a submissão de tais recursos à sistemática da repercussão geral, o que não se confunde com a exigência, que se mantém hígida, de demonstração da existência de repercussão geral nas razões do recurso extraordinário, por se tratar de requisito de admissibilidade do recurso⁵⁷.

Por outro lado, uma decisão tomada sob o regime da repercussão geral gera precedente vinculante perante o Poder Judiciário, o que destrava uma série de dispositivos do Código de

Gilmar Mendes e Eros Grau na Reclamação nº 4335-5/AC. Brasília, 2012. 63f -Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1180>. Acesso em 8 set. 2025.

⁵⁷ Sobre esse ponto, confira-se Ariel Uarian: “Um ponto que resta dúvida refere-se ao requisito da repercussão geral nos recursos extraordinários em face de decisão em sede de controle abstrato de constitucionalidade estadual. Cabe lembrar que a repercussão geral é requisito que deve estar presente nos recursos extraordinários que ocorrem na esfera do controle difuso. Nos termos do §1º, do art. 1035 do CPC, considera-se repercussão geral a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo. Entretanto, trata-se de falso problema, visto que diante de norma de repetição obrigatória a repercussão geral é inata. Isso se daria porque a ofensa ao texto constitucional estadual também seria uma ofensa ao texto da Constituição Federal. Não se tratando de norma de repetição obrigatória, caberá ao STF definir se é uma questão com repercussão geral ou não. Dado que o caso pode se tratar de uma das poucas áreas de atuação discricionária do Constituinte Derivado.” (UARIAN, Ariel. Controle de constitucionalidade concentrado estadual. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio L.; ABOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro: propostas para a reforma.** (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 184. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556277080/>. Acesso em: 15 jul. 2025).

Processo Civil que estruturam o sistema de precedentes brasileiro, inclusive no que se refere à impossibilidade de *subida* de novos recursos que versem sobre a mesma matéria, de modo que há, efetivamente, vantagens práticas de se decidir sob a sistemática da repercussão geral.

Essa tendência é verificada até mesmo no que se refere a matérias já decididas no âmbito de ações de controle de constitucionalidade abstrato originárias, muitas vezes posteriormente reafirmadas pela sistemática da repercussão geral, sob o rito da reafirmação de jurisprudência. Aplica-se essa mesma lógica aos recursos extraordinários interpostos contra ações de controle abstrato. Apesar de já contarem com amplos efeitos, pode ser interessante submetê-los à sistemática da repercussão geral para que a decisão também usufrua das consequências lógicas de tal regime, advindas do modelo brasileiro de precedentes vinculantes adotado.

Em suma, no que se refere, única e exclusivamente, aos efeitos da decisão, não há razão em submeter um recurso extraordinário oriundo de ação de controle abstrato à sistemática da repercussão geral. Noutro giro, a submissão acarreta consequências outras advindas do modelo de precedentes vinculantes instituído no Brasil, especialmente no que se refere à impossibilidade de subida de novos recursos extraordinários que versem sobre a mesma matéria. Assim, apesar de redundante quanto aos efeitos, a submissão à sistemática da repercussão geral é compatível com o caráter dos recursos extraordinários ora analisados, sendo certo que tal prática se justifica pelos seus demais consectários legais.

3.4 Normatividade e sistematicidade: aprimoramento possível

Analisadas as três questões centrais suscitadas neste trabalho, elencadas a partir do cotejo analítico entre o processo e o julgamento dos recursos extraordinários tradicionais e as particularidades dos recursos analisados neste trabalho, o diagnóstico geral que se tem é o de que falta normatividade específica e há um déficit de sistematicidade na disciplina e no tratamento despendido aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato.

No que se refere à normatividade, à míngua de um código de processo constitucional abrangente, entende-se, na linha da tradição até o momento desenvolvida de se editar leis específicas para regular determinadas ações de controle constitucional, tais como as Leis nºs 9.868 e 9882, ambas de 1999, ser importante uma disciplina legal específica referente a tais recursos, que contenha, ao menos, as seguintes previsões centrais: (i) fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar o mérito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, não se admitindo, na espécie, a atuação

das Turmas; (ii) atribuição ao relator, no Supremo Tribunal Federal, da incumbência de não conhecer, monocraticamente, do recurso extraordinário manifestamente intempestivo ou incabível; (iii) atribuição ao relator, no Supremo Tribunal Federal, da incumbência de dar ou de negar provimento, monocraticamente, ao recurso extraordinário caso já haja pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em observância ao parágrafo único do art. 949 do Código de Processo Civil; (iv) fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar os agravos internos interpostos contra as decisões monocráticas proferidas nos termos dos itens (ii) e (iii); (v) fixação da causa de pedir aberta no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato; e (vi) fixação de que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do § 2º do art. 102 da Constituição da República. Eventual lei específica quanto ao tema ensejaria, também, possivelmente, a necessidade de adequação do Regimento Interno da Suprema Corte.

As referidas propostas de índole legislativa são, em grande medida, consolidação da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Não deixam, contudo, de ser extremamente importantes. Com um regramento legal específico, mitigar-se-iam as dúvidas quanto a quais normas são efetivamente aplicáveis e em quais hipóteses, retirando tais recursos, finalmente, do limbo normativo em que eles se encontram, conferindo, ao fim e ao cabo, segurança jurídica quanto ao processo constitucional efetivamente aplicável na espécie.

Além do aspecto processual formal, o mérito das propostas sugeridas também é em todo bem-vindo. Com eventual consolidação legislativa das referidas proposições, haveria o fortalecimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, ampliando, assim, a tão almejada colegialidade. Ademais, haveria a fixação legal cabal do caráter objetivo dos referidos recursos extraordinários – nesse ponto, destaca-se a equiparação dos efeitos das decisões nesses casos aos daquelas tomadas nas demais ações de controle abstrato, além da previsão de a causa de pedir ser aberta em tais recursos, de modo que se expurgaria, assim, a exigência do pré-questionamento de determinados dispositivos constitucionais, garantindo ao Tribunal, como já ocorre, muitas vezes, na prática, a possibilidade de percorrer todo o ordenamento jurídico-constitucional na averiguação da higidez do objeto impugnado.

Enquanto não sobrevier uma solução legal, cumpre ao Tribunal aperfeiçoar e sistematizar sua jurisprudência, estabelecendo de forma mais clara qual o tratamento que deve

ser despendido aos recursos de índole objetiva, firmando limites para a atuação monocrática de seus membros, esclarecendo se as Turmas ainda possuem alguma competência residual na matéria, solucionando, assim, questões aptas a conferir maior racionalidade à atuação da Corte.

Nesse sentido, sugere-se a fixação dos seguintes entendimentos, por meio de qualquer instrumento de formação de precedente qualificado no âmbito do Tribunal: (i) fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar o mérito dos recursos extraordinários oriundos das ações de controle abstrato estaduais e distritais, não se admitindo, na espécie, a atuação das Turmas; (ii) fixação da inaplicabilidade, em regra, da incidência dos enunciados das Súmulas nº 279 e nº 280 do Supremo Tribunal Federal aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato; (iii) fixação de que a causa de pedir é aberta nos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, sendo-lhes igualmente inaplicáveis a incidência dos enunciados das Súmulas nº 282 e nº 356 do Supremo Tribunal Federal; e (iv) fixação de que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do § 2º do art. 102 da Constituição da República.

Assim como nas propostas de índole legislativa, as propostas de índole jurisprudencial refletem, em grande medida, os atuais entendimentos do Tribunal. Todavia, há a necessidade de que as referidas orientações sejam mais bem sistematizadas no formato de teses vinculantes, tendo em vista que se encontram, muitas vezes, em julgados esparsos. Nesse sentido, conferir-se-ia maior segurança jurídica e clareza jurisprudencial quanto aos entendimentos aplicáveis ao processo constitucional que baliza os referidos recursos extraordinários.

Por fim, no âmbito administrativo, afigura-se interessante, assim como foi feito com as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, que os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato passem a ser autuados sob uma classe processual própria no Supremo Tribunal Federal. A mudança teria o potencial de facilitar a sistematização interna do Tribunal, o acompanhamento da jurisprudência específica aplicável a tais recursos, além de, sob o ângulo simbólico, reforçar o seu caráter *sui generis*, que demanda tratamento específico⁵⁸.

⁵⁸ A referida proposição já encontra guarida no trabalho de Sidraque Anacleto: “Desse modo, a pesquisa identificou a imperiosidade de diferenciação dessa espécie de recurso extraordinário a impor alterações na legislação processual e no regimento interno do STF, no sentido de melhor classificação e definição de normas processuais e procedimentais específicas aplicáveis a essa nova espécie de RE. Especialmente, no momento em que foi constatada a transferência da interpretação final do STF para o Tribunal de Justiça, quando a Constituição impõe o inverso. Quanto à classificação inicial perante o Supremo, sugere-se RE-ADI, o que facilitaria a pesquisa e a

4. O PROCESSO CONSTITUCIONAL APLICÁVEL AOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS ORIUNDOS DE AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO E SUA IMPLICAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A análise do processo constitucional aplicável, especificamente, aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de constitucionalidade suscita reflexões quanto ao federalismo brasileiro⁵⁹, especialmente sob a ótica do controle de constitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais e, conseqüentemente, do papel dos Tribunais de Justiça no sistema brasileiro de controle constitucional, além da sua adequada compatibilização com as atribuições do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, a partir das conclusões anteriores, busca-se, neste derradeiro capítulo, focalizar a análise quanto ao federalismo brasileiro sob dois ângulos específicos: (i) as implicações no federalismo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao cabimento (ou não) de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto lei municipal na hipótese de ser cogitável, em tese, o manejo de ação de controle abstrato de constitucionalidade nos Tribunais de Justiça; e (ii) os reflexos no federalismo da ausência de normatividade específica e do déficit de sistematicidade do processo constitucional aplicável aos recursos oriundos de ações de controle abstrato no Supremo Tribunal Federal.

sistematização. [...] Finalmente, é preciso acrescentar que essa nova espécie recursal mereceria tratamento diferenciado no Supremo Tribunal Federal no sentido de escolha entre a valorização da norma constitucional interpretada pela Corte Estadual contrariamente ao seu entendimento e a relevância dos requisitos procedimentais de admissibilidade do apelo extremo.” (ANACLETO, Sidraque David M. **Série IDP - Recurso extraordinário em ADI estadual**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p. 71. ISBN 9788502211896. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502211896/>. Acesso em: 15 jul. 2025).

⁵⁹ Esse não é um trabalho sobre federalismo brasileiro *lato sensu*. O tema da presente monografia comporta análises sob diversas nuances e variáveis, optou-se, nesse contexto, em decorrência da necessidade de se estabelecer um recorte científico, normativo e teórico bem delimitado, por jogar luz no federalismo, pelas razões que serão expostas. Não se pretende (nem se poderia), assim, nem mesmo remotamente, exaurir a literatura quanto à matéria. O que se busca, em verdade, é refletir, de modo crítico, especificamente, acerca das implicações das conclusões dos Capítulos anteriores quanto ao processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato estaduais no federalismo brasileiro, sob os ângulos bem delimitados da (i) jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto lei municipal na hipótese de ser cogitável, em tese, o manejo de ação de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça, e (ii) da ausência de normatividade específica e do déficit de sistematicidade do processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

4.1 ADPF vs. ação de controle abstrato no Tribunal de Justiça: o problema do *locus* adequado para a impugnação de leis e de atos normativos municipais e a sua implicação no federalismo

A partir da análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal exposta no presente trabalho, pode-se concluir que houve uma paulatina ampliação das possibilidades de atuação dos Tribunais de Justiça no controle abstrato de constitucionalidade.

Em um primeiro momento, a Rcl nº 383/SP fincou as bases desse processo de relativa expansão. Ao firmar o entendimento de que não haveria usurpação da competência da Suprema Corte na circunstância de o Tribunal de Justiça utilizar como parâmetro de controle norma de reprodução obrigatória, rechaçou-se o tolhimento da já diminuta margem que os Estados dispõem para realizar controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que se reduziria tal possibilidade, única e exclusivamente, à circunstância de o parâmetro de controle adotado no Tribunal de Justiça não ser norma de reprodução obrigatória.

O Tema nº 484, por sua vez, deu mais um passo nessa ampliação, ao fixar, no âmbito da sistemática da repercussão geral, a possibilidade de os Tribunais de Justiça realizarem o controle abstrato utilizando normas da Constituição da República, desde que de reprodução obrigatória. Na sequência histórica, a ADI nº 5.646/SE e a ADI nº 5.647/AP explicitaram a abrangência das possibilidades de atuação dos Tribunais de Justiça no controle abstrato. Nesses casos, entendeu-se como prescindível a reprodução, expressa e literal, das normas de reprodução obrigatória no corpo das Constituições Estaduais, o que aumenta, consideravelmente, o leque de dispositivos aptos a serem utilizados como parâmetro de controle pelos Estados.

Nessa evolução jurisprudencial, a próxima fronteira definidora dos limites de atuação dos Estados no âmbito do controle abstrato é a discussão quanto ao cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, sob o prisma do princípio da subsidiariedade, no que se refere à impugnação de leis ou de atos normativos municipais. A depender da lapidação do entendimento da Suprema Corte, tem-se maior ou menor grau de possibilidade de atuação das Cortes estaduais e distrital no controle abstrato do direito municipal⁶⁰.

⁶⁰ Jorge Octávio Lavocat Galvão e Lucas Orsi Rossi já alertavam que o advento do Tema nº 484 poderia conduzir à circunstância de “o cabimento de ADPF contra leis municipais [transformar-se] em uma hipótese remota. Isso porque, se os Tribunais de Justiça podem realizar o controle de constitucionalidade tendo como parâmetro todas as normas de reprodução obrigatória –e preceitos fundamentais, logicamente, o seriam, pois são fundamentais –, então, pelo princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei Federal n.9.882/1999), não caberia ADPF, uma vez que esse poderia ajuizar ADI estadual –processo que também visa à tutela da ordem constitucional objetiva e que possui aptidão para sanar eventuais lesões de forma ampla, geral e imediata” (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça:

No presente tópico, analisar-se-á, assim, as sobreposições existentes no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade no que se refere à averiguação abstrata da higidez constitucional de leis ou de atos normativos estaduais e municipais, sob o ângulo do *locus* de impugnação adequado e a sua implicação no federalismo.

No que se refere às normas estaduais, a situação é mais facilmente solucionada, na medida em que, caso se deseje impugná-las de forma abstrata no Supremo Tribunal Federal, a regra é a de que se utilize a ação direta de inconstitucionalidade para tal, que não exige o requisito da subsidiariedade, restando o manejo da ADPF, tão somente, para as leis ou para os atos normativos estaduais anteriores à Constituição, que só podem ter sua higidez constitucional averiguada por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela qual se procede ao juízo de recepção, ante a impossibilidade de se impugnar normas pré-constitucionais por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, conforme sólida jurisprudência do Supremo (v.g ADI nº 2/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ de 21/11/1997).

Nos Tribunais de Justiça, por sua vez, as normas estaduais posteriores à Constituição, aplicado o entendimento do Supremo, podem também ser impugnadas por meio de ações de controle abstrato estaduais, com parâmetros de controle, em regra, distintos. Porém, como a ação direta de inconstitucionalidade não possui o requisito da subsidiariedade, na eventualidade de uma norma estadual ser impugnada tanto na Suprema Corte quanto no Tribunal de Justiça, deve prevalecer a deliberação realizada pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, na concomitância de tramitação das duas ações, deve ser sustada aquela ajuizada no Tribunal de Justiça, até que sobrevenha a decisão do Supremo. Esse entendimento foi consolidado na Rcl nº 425/RJ AgR (Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ de 22/10/1993)⁶¹.

uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024, p. 64. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025)

⁶¹ Confira-se trecho do elucidador voto-vista proferido, naquela oportunidade, pelo Ministro Moreira Alves: “Também não apresenta maior dificuldade a solução do problema da tramitação paralela de ações diretas de inconstitucionalidade, nesta Corte e na Estadual, da mesma norma estadual impugnada. Para tanto, basta fazer-se uma construção com base em dois princípios jurídicos aplicáveis à hipótese: o da primazia da Constituição Federal (e conseqüentemente o da primazia de sua guarda) e o da prejudicialidade total ou parcial do julgamento desta Corte com relação ao dos Tribunais de Justiça. Com efeito, se não houver tramitação paralela, sendo a ação direta proposta apenas perante o Tribunal estadual, a aplicação de preceito de reprodução obrigatória contido na Constituição do Estado-membro, para declarar constitucional ou não a norma estadual impugnada, dará margem a recurso extraordinário para que, nesta Corte, se examine se a interpretação dada ao preceito de reprodução obrigatória condiz com a exegese que ela dá ao preceito constitucional federal reproduzido – trata-se, nesse caso, de controle *a posteriori*, por meio de recurso extraordinário. Se, porém, houver a tramitação paralela, esse controle se fará *a priori*, acarretando a propositura da ação direta perante esta Corte o impedimento ou a suspensão do processamento da ação direta perante o Tribunal local – e suspensão que se justifica porque a decisão do Supremo Tribunal Federal, qualquer que seja, prejudicará a do Tribunal local no âmbito das normas constitucionais estaduais que reproduzem as federais. De feito, se a lei estadual for declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a eficácia *erga omnes* dessa declaração se imporá ao Tribunal local, ficando a ação direta proposta perante

Assim, caso o Supremo declare uma lei ou um ato normativo estadual inconstitucional, será essa norma, em regra, retirada do ordenamento jurídico, o que conduzirá à perda do objeto da ação proposta no Tribunal de Justiça. Porém, caso a lei ou o ato normativo seja considerado constitucional em face da Constituição da República, o exame da Corte estadual restringir-se-á à averiguação da compatibilidade de tal norma com a Constituição Estadual.

A solução construída pela Suprema Corte privilegia, portanto, por um lado, tanto as jurisdições constitucionais do Supremo e dos Tribunais de Justiça, quanto à primazia do texto constitucional federal, porquanto assegura que, em caso de tramitação paralela, prevaleça a decisão da Corte Constitucional quanto à compatibilidade de determinada norma estadual em relação à Constituição da República, por meio da eficácia *erga omnes* de seu pronunciamento.

Como se vê, no que se refere ao controle abstrato do direito estadual, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal equalizou, com certo grau de êxito, as possibilidades dúplices de âmbitos de impugnação, restando a ADPF, como visto, tão somente, para o controle abstrato de leis ou de atos normativos estaduais anteriores à Constituição, que, em regra, só podem ter seu juízo de recepção avaliado pela arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A exceção seria a instituição, pelos Estados-membros, de arguições de descumprimento de preceito fundamental⁶² estaduais que admitissem como objeto leis ou atos normativos

ele sem objeto, já que inconstitucional em face da Constituição Federal que tem primazia quanto às Constituições Estaduais; se a norma estadual for declarada, por esta Corte, constitucional, essa mesma eficácia *erga omnes* de sua decisão se imporá ao Tribunal local quanto às normas constitucionais estaduais reproduzidas obrigatoriamente da Constituição Federal, porquanto o Supremo para declarar constitucional a norma estadual a teve como compatível com os preceitos constitucionais federais reproduzidos obrigatoriamente pela Constituição do Estado-membro, os quais não podem ser interpretados diferentemente, por ser inconstitucional essa interpretação diversa. Note-se que, nessa segunda hipótese – a de o Supremo Tribunal Federal ter a norma estadual como constitucional em face da Constituição Federal –, a ação direta proposta perante o Tribunal de Justiça local não perde o seu objeto, mas o exame de constitucionalidade por parte deste fica restrito, apenas, aos preceitos constitucionais estaduais que não são reproduzidos obrigatoriamente da Constituição Federal. Essa solução, além de compatibilizar as jurisdições constitucionais federal e estaduais, com o mínimo possível de cerceamento destas para a preservação máxima da Constituição Federal, não conduz a urna avocação, como se daria na presente reclamação, se julgada procedente, de uma ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Constituição estadual e não da Federal, e por quem tem legitimação para propô-la no âmbito estadual, mas não no âmbito federal, circunstâncias que necessariamente levariam este Supremo Tribunal a avocar a ação direta por violação de sua competência quando, de antemão, não é ele competente para julgá-la em face de sua *causa petendi* que não pode ser modificada pelo Tribunal (inconstitucionalidade em face da Constituição estadual), e, ainda que o pudesse, haveria ilegitimidade do autor para propô-la no plano federal.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional nº 425/RJ**. Agravante: Paulo Edson Amorim Costa. Agravado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 27 mai. 1993, p. 26 a 28. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325930>. Acesso em: 21 mai. 2025).

⁶² Quanto à possibilidade de instituição de ações de controle abstrato estaduais outras, que não a ação direta de inconstitucionalidade, confira-se Ariel Uarian: “[...] quando o §2º, do art. 125 possibilita que os Estados-membros instituam representação de inconstitucionalidade não diz respeito apenas à ADC e ADI, mas a todos os mecanismos inerentes ao controle concentrado de constitucionalidade, aqui inclusas a ADPF e Reclamação Constitucional. (...) Em outras palavras, o termo representação de inconstitucionalidade passou a ser gênero do qual os procedimentos do controle de constitucionalidade são espécie.” (UARIAN, Ariel. Controle de constitucionalidade concentrado

estaduais anteriores à Constituição Estadual (que, em regra, são também anteriores à Constituição da República, dado o exíguo lapso temporal entre a promulgação de tais textos constitucionais). Porém, tal possibilidade não deve suscitar maiores dificuldades, na medida em que a resposta para eventual concomitância de ações já está bem delineada jurisprudencialmente, qual seja: deve-se proceder à suspensão da ação ajuizada no Tribunal de Justiça até que seja averiguada a ADPF proposta no Supremo Tribunal Federal.

Cumprе averiguar, por fim, como se dá tal equalização no que se refere ao controle abstrato de leis ou de atos normativos municipais. Como já exposto no primeiro capítulo, uma lei ou ato normativo *municipal* pode ser impugnado, *in abstrato*: (i) no âmbito do Supremo Tribunal Federal, exclusivamente por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, incluídos os anteriores à Constituição; e (ii) no âmbito das ações de controle abstrato de constitucionalidade manejadas nos Tribunais de Justiça.

Nessas circunstâncias, ante o requisito da subsidiariedade, poder-se-ia imaginar que o manejo de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto lei ou ato normativo municipal restringir-se-ia às leis ou atos normativos municipais anteriores à Constituição de 1988 e às leis ou atos normativos posteriores que se almejam contrapostos a parâmetros de controle que *não* são normas de reprodução obrigatória. Isso, porque as normas municipais posteriores à Constituição da República cujo parâmetro de controle seja uma norma de reprodução obrigatória sempre poderiam ser impugnadas, em um primeiro momento, por

estadual. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio L.; ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro: propostas para a reforma**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 176. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556277080/>. Acesso em: 15 jul. 2025). Especificamente quanto à possibilidade de instituição de ação de controle de omissão inconstitucional, confira-se Clèmerson Merlin Clève: “Não há previsão expressa na Constituição Federal autorizando os Estados-membros a instituir mecanismos de censura ou de suprimimento da omissão inconstitucional. É fácil verificar, entretanto, que o Constituinte pretendeu dotar o Estado-membro de competência para dispor sobre a defesa de sua Constituição. Atribuiu, afinal, aos Estados-membros, a competência que o Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição de 1969, entendeu não possuírem. Por outro lado, o Constituinte Federal permitiu que cada Estado-membro organizasse a sua Justiça, observados os princípios estabelecidos na Lei Fundamental (art. 125, caput). Ao fazê-lo, poderia a Coletividade Estadual dotar o Tribunal de Justiça de competência para julgar e processar ação de inconstitucionalidade por omissão, observado o princípio da simetria. Afinal, apenas a declaração da inconstitucionalidade por omissão pode resolver alguns casos de inércia inconstitucional parcial. Despidos de competência para a declaração da inconstitucionalidade por omissão, ficarão os Tribunais de Justiça impedidos de oferecer solução adequada à boa parte das questões constitucionais suscitadas, especialmente aquelas em que o Legislador, tendo editado ato normativo, agride a vontade constitucional, não pelo seu ato, mas porque: (i) ou não satisfaz integralmente o dever constitucional de legislar (inconstitucionalidade absoluta parcial); (ii) ou feriu o princípio da isonomia em virtude de exclusão de benefício com ele incompatível (omissão relativa ou material).” (Clève, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. RB-4.35. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/296664610/v3/page/RB-4.35?sponsor=STF-8>. Acesso em 2 out. 2025).

meio de ações de controle abstrato nos Tribunais de Justiça. Foi nesse sentido que se encaminhou, como regra geral, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, a Suprema Corte entende como não atendido o requisito da subsidiariedade exigido para o ajuizamento de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental quando há a possibilidade de atuação do Tribunal de Justiça no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Desse modo, em sendo cabível o manejo de uma ação direta de inconstitucionalidade tendo por objeto uma lei ou ato normativo municipal no âmbito do Tribunal local, tem-se como não admissível, em regra, a ADPF com o mesmo objeto, por não preenchimento de seus pressupostos de conhecimento, sob a ótica da subsidiariedade.

Essa orientação alinha-se à tendência do Supremo Tribunal Federal de permitir uma maior abertura à atuação dos Tribunais de Justiça no âmbito do controle abstrato, conforme extraído da evolução jurisprudencial delineada. Esse movimento fortalece o papel dos Tribunais de Justiça no âmbito do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, porquanto resguarda a atuação da Corte Constitucional, nesses casos, tão somente à hipótese de haver recurso contra o pronunciamento do Tribunal local. Evita-se, por conseguinte, a sobrecarga desnecessária da Suprema Corte e legitima-se, de forma prática e simbólica, a atuação das Cortes estaduais e distrital, na medida em que se admite que decisões de ampla relevância para determinada municipalidade possam (e devam) ser tomadas no âmbito do controle abstrato a ser exercido pelos Tribunais de Justiça, notadamente mais próximos das realidades locais⁶³.

O fortalecimento da atuação dos Tribunais de Justiça no controle de constitucionalidade abstrato acarreta o fortalecimento do federalismo brasileiro, na medida em que consubstancia

⁶³ Nesse sentido, Jorge Octávio Lavocat Galvão e Lucas Orsi Rossi, ao discorrer sobre tema correlato – as dificuldades práticas da delimitação do que é (ou não) considerado norma de reprodução obrigatória – o que levaria à possibilidade de os Tribunais de Justiça, na prática, utilizarem toda a Constituição da República como parâmetro de controle de constitucionalidade – assentavam que tal circunstância poderia ser positiva para o sistema brasileiro de controle constitucional: “[A]ceitar que a Constituição Federal em sua integralidade sirva de parâmetro para as ADIs estaduais pode representar um importante passo no aprimoramento do sistema de controle brasileiro. Esse entendimento inovador sobre o controle estadual, inaugurado pelo Tema 484/RG, torna possível um novo desenho institucional, em que o STF apenas apreciaria a constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais em grau recursal, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Esse possível desenho, além de conferir maior racionalidade ao sistema de controle de constitucionalidade, extirparia a possibilidade da dupla impugnação perante o STF e o Tribunal de Justiça. Isso levaria a uma significativa diminuição da quantidade de ADIs no acervo do STF – fato que, como se sabe, é um dos principais gargalos da jurisdição da Suprema Corte atualmente. Além de ser benéfico ao Tribunal, esse novo desenho também fortaleceria os sistemas de justiça estaduais, que poderiam discutir a fundo seus casos de controle abstrato de constitucionalidade, considerando as peculiaridades e interesses locais, o que seria de suma importância em um país de dimensão continental como o Brasil.” (GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça: uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024, p. 65. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025).

“efetiva desconcentração territorial do poder”⁶⁴, bem equacionando as incumbências da Suprema Corte às dos Tribunais locais, evitando-se, assim, o acúmulo do já amplo rol de competências constitucionais do Supremo Tribunal Federal.

Apesar de essa ser uma orientação geral, na prática, contudo, a Suprema Corte, em determinadas hipóteses específicas, conhece de arguições de descumprimento de preceito fundamental que impugnem leis ou atos normativos municipais posteriores à Constituição e cujos parâmetros de controle de constitucionalidade são normas de reprodução obrigatória⁶⁵.

Nesse sentido, observa-se um encaminhamento, ainda incipiente, da jurisprudência da Suprema Corte na tentativa de estabelecimento de requisitos para que o princípio da subsidiariedade seja devidamente atendido nesses casos específicos⁶⁶. Pode-se extrair, nesse sentido, dois critérios que deveriam ser preenchidos nessas hipóteses para que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja conhecida: (i) relevância constitucional dos

⁶⁴ CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024, p. 411.

⁶⁵ Em dissertação de mestrado, Ildegard Hevelyn Alencar Beserra concluiu que, apesar de, em tese, os parâmetros de controle de constitucionalidade aptos a serem utilizados na ADPF deverem consistir em um “núcleo qualificado de normas constitucionais” (preceitos fundamentais), na prática, “a questão da especificidade do parâmetro de controle da ADPF parece ser residual, não sendo um fator determinante para o conhecimento dessas ações” (BESERRA, Ildegard Hevelyn Alencar. **A ADPF vinte anos depois da Lei nº 9.882/1999**. 2019. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 147. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/47384/1/2019_IldegardHevelyndeOliveiraAlencar.pdf. Acesso em: 26 out. 2025).

⁶⁶ Vera Karam de Chueiri, Egon Bockmann Moreira, Heloisa Fernandes Câmara e Miguel Gualano de Godoy propõe o estabelecimento de dois critérios, *in verbis*: “Vale dizer, a ADPF será cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental quando não couber outra ação direta e imediatamente *mais eficaz*. Em casos de controle objetivo e abstrato, a ADI ou a ADC são ações mais adequadas e prevalecem sobre a propositura da ADPF. Já em casos de controle concreto, advindo de processos subjetivos, a ADPF prevalecerá. Todavia, no controle de lei municipal em face da Constituição Federal, o STF entendeu, nas ADPFs 781; 535 e 771, ser incabível essa ação se couber o controle de constitucionalidade abstrato da lei municipal em face da Constituição Estadual, não estando assim presente o requisito da subsidiariedade. Diante dessa compreensão, o fundamento para o cabimento de ADPF para controle de norma municipal em face da Constituição Federal pode ser o de (i) potencial efeito multiplicador somado à (ii) capacidade da ADPF resolver de forma geral os problemas aventados pela norma municipal, mas que têm repercussão nacional.” (CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024. p. 397).

preceitos fundamentais invocados⁶⁷; e (ii) potencial efeito multiplicador da norma impugnada, ou seja, a potencialidade de que ela seja reproduzida em outros Municípios⁶⁸.

Na ADPF nº 1.151/SC (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 13/12/2024), a título exemplificativo, instou-se a Suprema Corte a averiguar a higidez constitucional da Lei nº 4.797 do Município de Balneário Camboriú, de 4 de outubro de 2023, que, dentre outras previsões, vedava a utilização da linguagem neutra em instituições de ensino públicas e privadas⁶⁹. Nesse caso, a lei municipal então impugnada poderia, a princípio, ser questionada

⁶⁷ No ponto, não se desconhecem as dificuldades com relação ao primeiro requisito, especialmente à luz da ausência de hierarquia entre as normas constitucionais, ainda mais em decorrência de o parâmetro de controle da ADPF já ser, em tese, mais restrito, de modo que não se poderia cogitar de “*preceitos fundamentais dos preceitos fundamentais*” ou de “*preceitos fundamentalíssimos*”. De modo que, após profunda reflexão acadêmica derivada de provocações indispensáveis formuladas por Ildegard Hevelyn Alencar Beserra, entende-se como mais adequado insistir na lapidação apenas do segundo requisito: o potencial multiplicador da lei ou do ato normativo, nos termos defendidos por Vera Karam de Chueiri, Egon Bockmann Moreira, Heloisa Fernandes Câmara e Miguel Gualano de Godoy, que defendem as seguintes exigências já referidas: “(i) potencial efeito multiplicador somado à (ii) capacidade da ADPF resolver de forma geral os problemas aventados pela norma municipal, mas que têm repercussão nacional.” (CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024. p. 397). Ademais, optou-se por abandonar a nomenclatura “*estatuta constitucional*”, por levar a interpretações equivocadas, por já ser utilizada, no Direito Constitucional, para se referir a qualquer norma de índole constitucional, sendo mais adequada as expressões “*relevância*” ou “*valor*”.

⁶⁸ Exemplificativo de tal jurisprudência, *vide*: “Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 4.797/23 do Município de Balneário Camboriú/SC. Proibição de linguagem neutra na grade curricular e no material didático. Instituições de ensino públicas ou privadas, assim como em Concursos públicos e respectivos editais. Medida protetiva do suposto direito dos estudantes de aprender a língua portuguesa conforme a norma culta. Legitimidade ativa **ad causam**. Instituições que se caracterizam como “entidade de classe de âmbito nacional” (CRFB/88, art. 103, inciso IX). Abertura da jurisdição constitucional a organizações da sociedade civil vocacionadas à defesa de direitos fundamentais de minorias sociais e grupos vulnerabilizados. Alegação de não cabimento de ADPF. Atendimento do requisito da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º). [...] 3. O fato de ser cogitável o controle concentrado e abstrato em sede estadual não obsta o conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, sobretudo quando se verificam, como na hipótese, a possibilidade de repetição da matéria e a relevância do(s) preceito(s) fundamental(is) invocado(s), de modo a apontar para a arguição como o único instrumento realmente eficaz para se sanar a controvérsia constitucional. Precedentes. [...] 13. Arguição de descumprimento de preceito fundamental da qual se conhece para julgar procedente o pedido formulado na inicial, declarando-se a inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei nº 4.797 do Município de Balneário Camboriú/SC, de 4 de outubro de 2023.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.151/SC**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ [“Aliança”] e outros. Intimada: Câmara Municipal de Balneário Camboriú. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 9 dez. 2024, p. 1 e 2 e 5. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783059150>. Acesso em: 21 mai. 2025).

⁶⁹ No que se refere ao conhecimento da referida arguição de descumprimento de preceito fundamental, sob o ângulo do princípio da subsidiariedade, cumpre destacar do voto condutor do acórdão do Ministro Dias Toffoli o que segue: “É certo que a legislação municipal pode ser impugnada no âmbito do controle concentrado e abstrato tanto perante o Tribunal de Justiça local, por meio de representação de inconstitucionalidade, quanto junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio do ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No primeiro caso, o parâmetro de controle seria, a princípio, a Constituição do respectivo estado; no segundo, a Constituição Federal; e, em ambos os casos, a decisão final poderia reconhecer a inconstitucionalidade da norma, com eficácia contra todos e efeito vinculante. Todavia, o fato de ser cogitável o controle concentrado e abstrato em sede estadual não obsta, em absoluto, o conhecimento da presente arguição pelo Supremo Tribunal Federal. É que a jurisprudência da Suprema Corte firmou o entendimento de que a possibilidade de repetição da matéria e a relevância do(s) preceito(s) fundamental(is) invocado(s) constituem fundamentos aptos a justificar o manejo de arguição como o único instrumento realmente eficaz para solucionar a controvérsia constitucional, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inciso I, e do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99. Nesse exato sentido, aliás, decidiu o Supremo

no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina por meio de ação direta de inconstitucionalidade estadual, porquanto os parâmetros normativos de controle de constitucionalidade constituem, eminentemente, normas de reprodução obrigatória da Constituição da República. Porém, a partir da análise de dois critérios, a relevância constitucional dos preceitos fundamentais indicados como violados e a possibilidade de efeito multiplicador da lei questionada, concluiu-se pela devida observância ao princípio da subsidiariedade⁷⁰.

Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 462/SC, Rel. Min. Edson Fachin, na qual se discutia a validade de legislação municipal que, à semelhança da legislação contestada nos presentes autos, proibia a veiculação das expressões “identidade de gênero, ideologia de gênero e orientação de gênero” nas diretrizes curriculares e no Plano Municipal de Educação. A respeito da subsidiariedade, colhe-se do voto condutor do acórdão o seguinte: “No que tange à subsidiariedade, registro que, muito embora a norma pudesse ser, em tese, questionada em âmbito de ação direta no Tribunal de Justiça, a repetição dos casos em diversas unidades da federação e o valor do direito fundamental em discussão apontam para a ADPF como sendo o único instrumento para, de forma nacional, resolver a questão” (ADPF nº 462, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 1º/7/24, DJe de 22/8/24). No presente caso, logo na petição inicial, as requerentes denunciam a efetiva multiplicação de legislações que veiculam disposições similares às aqui analisadas, tanto que se relata o ajuizamento, na mesma oportunidade, de outras cerca de vinte arguições com objetos similares, e já se tem notícia de ao menos duas ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Supremo Tribunal versando sobre matéria congênere. Ademais, não há dúvida quanto à relevância dos preceitos fundamentais invocados, os quais gozam da mais elevada estatura constitucional, por defluírem diretamente da dignidade da pessoa humana, do direito à liberdade de expressão e do direito à não discriminação, valores caríssimos ao Estado Brasileiro e à ordem constitucional vigente.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.151/SC**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ [“Aliança”] e outros. Intimada: Câmara Municipal de Balneário Camboriú. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 9 dez. 2024, p. 17 e 18. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783059150>. Acesso em: 21 mai. 2025).

⁷⁰ No mesmo sentido, as considerações traçadas pelo Ministro André Mendonça em seu voto condutor do acórdão na ADPF nº 1.158/MG: “14. Sobre o ponto, entendo importante destacar que o Supremo Tribunal Federal fixou que, em regra, “[o] cabimento de ação direta perante o Tribunal de Justiça desautoriza o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em face do mesmo ato do poder público” (v.g. ADPF 958 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 15/08/2023, p. 24/08/2023). 15. Nada obstante, a própria Corte admite exceções a esse posicionamento, em especial quando a arguição tem como objeto questão constitucional relevante, cuja solução transcenda o interesse do ente federativo em questão e demande uniformização de caráter nacional. 16. Nesse sentido, em diversas arguições ajuizadas justamente contra normas municipais que proíbem o uso e o aprendizado da “linguagem neutra” em escolas, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a ADPF se mostra o “único instrumento para, de forma nacional, resolver a questão” (ADPF nº 462, Rel. Min. Edson Fachin, j. 01/07/2024, p. 22/08/2024. Nesse mesmo sentido, cito os seguintes precedentes: ADPF nº 1.161, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 13/12/2024; ADPF nº 1.152, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 13/12/2024; ADPF nº 1.160, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 09/12/2024, p. 13/12/2024; ADPF nº 1.151, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 09/12/2024, p. 13/12/2024). 17. Afinal, nos termos da jurisprudência desta Corte, a simples existência de outro meio processual para impugnar o ato do poder público, por si só, não elimina a possibilidade de ajuizamento de ADPF, quando a arguição, repita-se, for o único meio eficaz e apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (nesse sentido, cito: ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07/12/2005, p. 27/10/2006; ADPF nº 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/03/2016, p. 1º/08/2016).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.158/MG**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ [“Aliança”] e outros. Intimada: Câmara Municipal de Muriaé e Prefeito do Município de Muriaé. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 25 abr. 2025, p. 22 e 23. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786804700>. Acesso em: 26 out. 2025). O mesmo entendimento, de forma expressa, também se encontra presente, à título exemplificativo, na ADPF nº 462/SC (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 22/8/24); na ADPF nº 1.162/RS (Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe de 9/5/2025); e na ADPF nº 1.160/GO (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 13/12/2024). Além do mais, apesar de não constar de forma explícita, certo é que, em determinados casos, o Supremo Tribunal Federal conhece de arguições de descumprimento de preceito fundamental cujo objeto são

A orientação jurisprudencial exposta racionaliza a operacionalização entre os controles abstratos de leis e de atos normativos municipais realizados no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais de Justiça, ao criar critérios mais claros quanto à delimitação do princípio de subsidiariedade exigido nas arguições de descumprimento de preceito fundamental. É salutar, portanto, que a Suprema Corte insista na lapidação do referido entendimento, que contribui sobremaneira para a equalização e para a harmonização dos diversos *locus* de controle de constitucionalidade abstrato no diverso e rico sistema brasileiro⁷¹.

Assim, em que pese a importância, sob a perspectiva do federalismo, do entendimento geral segundo o qual se deve questionar determinada lei ou ato normativo municipal, em um primeiro momento, no âmbito dos Tribunais de Justiça, para que, só depois, seja destravado o acesso à Suprema Corte, também se afigura igualmente relevante o temperamento de tal orientação, que não pode ser absoluta. Nesse sentido, deve-se proceder à consolidação dos requisitos necessários para o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo como objeto leis ou atos normativos municipais, como, sobretudo, o potencial efeito multiplicador de determinada norma⁷².

leis municipais posteriores à Constituição e cujo parâmetro de controle de constitucionalidade suscitado é considerado de reprodução obrigatória.

⁷¹ Note-se que a referida orientação jurisprudencial, conforme pontuado, ainda não é adotada em todos os casos, nesse sentido, destaquem-se as decisões monocráticas proferidas pelo Ministro Flávio Dino na ADPF nº 1.170/MT e na ADPF nº 1.171/ES, e a decisão monocrática proferida pela Ministra Cármen Lúcia na ADPF nº 1.169/GO. Em todas essas ações, impugnavam-se leis municipais que, em síntese, buscam impedir a utilização de banheiros por pessoas trans. O Ministro Flávio Dino e a Ministra Cármen Lúcia negaram seguimento às arguições sob o fundamento de inobservância ao princípio da subsidiariedade, por ser cogitável, em tese, o manejo de ação de controle abstrato no âmbito dos Tribunais de Justiça. Nas decisões, não foi abordado os requisitos jurisprudenciais paulatinamente construídos aqui elencados. Entende-se, com a devida vênia, que as referidas arguições são exemplos, por excelência, de casos nos quais se deve aplicar a orientação jurisprudencial exposta. Há efetivo potencial multiplicador de tais leis, aferível pelo próprio número de arguições que foram ajuizadas pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) sobre a matéria. Evidencia-se, também, violação de preceitos fundamentais da mais alta relevância constitucional. Aqui, refuta-se, veementemente, o parecer da Procuradoria-Geral da República em todos os casos no qual se defendeu a “irrelevância” constitucional da matéria, de modo que não estariam preenchidos os requisitos legais.

⁷² Aqui, a lapidação da jurisprudência é importante para que não se compreenda o entendimento de que não é cabível, em regra, a ADPF, na hipótese de ser cogitável, em tese, ação de controle abstrato, tão somente como uma jurisprudência defensiva, que restringe indevidamente o controle de constitucionalidade abstrato de leis ou de atos normativos municipais, como já mapeava Ildegard Hevelyn Alencar Beserra em dissertação de mestrado: “[E]mbora a doutrina festeje a superação, por meio da Lei nº 9.882/99, do entendimento tradicional do STF que obstava o cabimento de controle concentrado em face de leis municipais, está se formando no Tribunal nova jurisprudência defensiva com relação a esses atos, capaz de mitigar a abertura inicialmente aventada. Não obstante, conforme pudemos observar, essa jurisprudência defensiva em formação ainda não se refletiu no perfil numérico das DEPSM, visto que as ADPF-M foram extintas em proporções semelhantes aos demais grupos de ações” (BESERRA, Ildegard Hevelyn Alencar. **A ADPF vinte anos depois da Lei nº 9.882/1999**. 2019. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 142 e 143. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/47384/1/2019_IldegardHevelyndeOliveiraAlencar.pdf. Acesso em: 26 out. 2025).

Essa abertura maior do Supremo Tribunal Federal, sob o prisma do requisito da subsidiariedade, possibilita que a Corte cumpra um papel relevante de uniformização da jurisprudência, na medida em que, a partir do pronunciamento da Corte Constitucional, eventuais leis ou atos normativos que ostentem o mesmo teor, podem ser, em regra, submetidos ao controle abstrato no âmbito dos Tribunais de Justiça, que devem observar o precedente vinculante já exarado, sendo desnecessário novos exames pelo Supremo Tribunal Federal.

Conjugado ao papel de conferir maior uniformidade e racionalidade ao sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, as nuances ora endossadas à análise do cumprimento da subsidiariedade potencializam a atuação do Supremo Tribunal Federal como guardião dos direitos fundamentais, na medida em que evita a postergação indevida, nessas hipóteses específicas, de eventuais violações perpetradas pelas normas questionadas.

Assim, por um lado, a regra geral segundo a qual não é admissível o manejo de arguição de descumprimento de preceito fundamental por ser cabível o ajuizamento de ação de controle abstrato no âmbito do Tribunal de Justiça tendo como objeto a mesma norma afigura-se extremamente positiva para o fortalecimento do federalismo brasileiro, promovendo efetiva descentralização de poder político sob o prisma do controle de constitucionalidade.

Por outro lado, o refinamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao admitir, em circunstâncias específicas, o manejo de ADPF mesmo sendo cogitável, em tese, ação de controle abstrato estadual e distrital, mostra-se igualmente relevante para a uniformidade e racionalidade do sistema brasileiro de controle constitucional e para a proteção de direitos fundamentais, desde que os critérios adotados pela Corte sejam, tanto quanto possível, claros e objetivos.

4.2 O controle abstrato de constitucionalidade e o federalismo subutilizado: o direito estadual, distrital e municipal importa?

O diagnóstico a que se chegou neste trabalho, segundo o qual o processo constitucional a que se submetem os recursos oriundos de ações de controle abstrato é marcado, notadamente, por ausência de normatividade específica e por um déficit de sistematicidade e de racionalidade, suscita reflexões quanto às implicações do tratamento despendido ao controle abstrato do direito estadual, distrital e municipal no federalismo brasileiro.

Como é amplamente conhecido, uma lei ou ato normativo estadual pode ser impugnado, em regra, por meio de ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal

Federal, instrumento cujo processamento e julgamento é devidamente regulado pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. No mesmo sentido, em determinadas hipóteses, uma lei ou ato normativo municipal pode ser objeto de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito da Suprema Corte, ação cujo regulamento encontra-se previsto na Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. As duas leis referidas constituem, indubitavelmente, o bloco normativo de maior relevância para o processo constitucional abstrato brasileiro. Nada obstante, grande parte do controle abstrato do direito estadual e municipal é realizado pelos Tribunais de Justiça, submetidos os acórdãos proferidos pelas Cortes locais, eventualmente, ao crivo do Supremo Tribunal Federal pela via do recurso extraordinário.

Assim, em que pese a extrema importância da Suprema Corte para o federalismo brasileiro, seja por sua atuação como Tribunal da Federação (art. 102, inciso I, alínea 'f', da Constituição⁷³), seja por resolver conflitos de competências federativas previstas constitucionalmente, o Supremo Tribunal Federal não é, nesse emaranhado de atribuições, o único *locus* da jurisdição constitucional abstrata brasileira. Fosse assim, não teria o constituinte originário atribuído o exercício do controle abstrato aos Tribunais de Justiça, como expressamente prevê o art. 125, § 2º, da Constituição da República.

Indo além, a Suprema Corte também não pode ser compreendida como o *locus principal* da fiscalização abstrata brasileira, sob pena de se relegar a atuação dos Tribunais estaduais e distrital na matéria à segunda categoria e, por consequência, também sujeitar o direito estadual, distrital e municipal (que são o objeto do controle abstrato realizado nos Tribunais de Justiça) a patamar inferior⁷⁴. Essa mudança de chave é de extrema importância para superar estigmas de supostas hierarquias federativas que vão na contramão do projeto de federalismo almejado pela ordem constitucional de 1988, que nunca cumpriu seu inteiro potencial.

Como já exaustivamente abordado, os recursos oriundos de ações de controle abstrato discutem a constitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais à luz da Constituição. Nesse sentido, a ausência de uma normatividade específica para balizar o devido processo constitucional aplicável a essa categoria recursal consubstancia a falta de centralidade e de relevância a qual é compreendido, muitas vezes, o direito estadual, distrital e

⁷³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) I - processar e julgar, originariamente: (...) f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

⁷⁴ As eventuais tensões entre a atuação do Supremo Tribunal Federal e a dos Tribunais de Justiça, em especial no âmbito do controle abstrato, ensejariam um trabalho à parte, examinando a existência (ou não) dos referidos diálogos entre Cortes. Uma prévia embrionária, contudo, encontra-se na Nota de Rodapé nº 21 deste trabalho, na qual mencionei *en passant* eventual tensão referente ao Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral.

municipal, nesse caso sob o ângulo do controle constitucional. A discussão quanto à matéria aparenta afigurar-se, muitas vezes, como verdadeira *capitis diminutio*, sendo forçoso não atrelar tal circunstância à tendência centralizadora verificada no federalismo brasileiro, que nunca cumpriu, efetivamente, as potencialidades previstas na Constituição da República de 1988⁷⁵.

Noutro giro, como aponta o professor Gilberto Bercovici em sua obra seminal sobre o federalismo cooperativo, “Dilemas do Estado Federal Brasileiro”, a grande inovação da Constituição de 1988 na matéria foi a “inclusão dos Municípios como componentes da Federação”⁷⁶. A referida elevação constitucional dos Municípios ao *status* de entes federativos, todavia, gera uma reflexão quanto aos seus impactos práticos no que se refere à percepção acerca do direito municipal, que se projeta para as mais diferentes esferas, inclusive para o exercício do controle de constitucionalidade. A lacuna existente entre o ideal inovador preconizado pelo constituinte originário e a forma como, muitas vezes, se encara o controle de constitucionalidade de leis e de atos normativos municipais, aferível pela ausência de um arcabouço normativo específico e robusto acerca do tema, revela como a situação, em especial, do direito municipal afigura-se ainda mais dramática.

No ponto, o conceito de federalismo cooperativo afigura-se como de extrema importância para compreender as dinâmicas de repartição de poder entre os diversos entes

⁷⁵ Nesse sentido, veja-se: “Muito pouco se fala sobre a ideia de autogoverno subjacente ao federalismo, ou sobre a fundamentação de direitos, notadamente direitos fundamentais, de que tratam várias das leis objeto de controvérsia e disputa sobre a competência para editá-las. Passa-se longe das vantagens que o federalismo cooperativo pode possibilitar a Estados e Municípios, mas que encontram na jurisprudência do STF barreira que se perpetua desde antes da Constituição de 1988 e que nega aos entes federados as possibilidades de criarem iniciativas, legais e institucionais, diversas da União. Diante disso, não é exagero afirmar que o federalismo brasileiro, passados mais de 30 anos da promulgação da atual Constituição, ainda não pôde explorar todas as inovações e potencialidades previstas pelo federalismo cooperativo lá estabelecido”. (CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024, p. 437).

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 55. Bercovici ensina que “[A]té 1988, todas as nossas constituições outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos Municípios no tocante à sua autonomia, remetendo aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente (por mais que, como vimos, na prática não ocorresse bem assim). Agora as normas instituidoras de autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, pois a Constituição de 1988 deu-lhes também o poder de auto-organização. A consagração desse poder está no artigo 29, que determina a todos os Municípios que elaborem sua própria Lei Orgânica, uma verdadeira Constituição Municipal” (BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 55 e 56). Em sentido, contrário, Gilmar Mendes e Paulo Gonet: “Embora essa corrente [a de que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do *status* de integrantes da Federação] receba adesões significativas, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide.” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 959 e 960).

federativos. Gilberto Bercovici afirma que a Constituição de 1988 instituiu, expressamente, o federalismo cooperativo, cujo ponto nodal localizar-se-ia em seu art. 23⁷⁷, que elenca as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁷⁸. O autor ensina que o federalismo cooperativo se justifica pelo fato de os entes subnacionais não terem mais a capacidade de analisar e de decidir, originariamente, acerca de diversas áreas de atuação estatal, que necessitam de tratamento uniforme nacionalmente⁷⁹. Bercovici alerta, contudo, que “esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização”⁸⁰.

Ao discorrer sobre o tema, Luís Roberto Barroso, conceituando federalismo como “unidade na diversidade”⁸¹, destaca que a *cooperação* é “um dos valores ligados à filosofia

⁷⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁷⁸ Segundo Bercovici, “[a] Constituição de 1988 institui expressamente, em seu artigo 23, o Federalismo Cooperativo, elencando uma série de matérias cuja competência é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, prescreve o parágrafo único desse artigo: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Lei complementar esta que (como a grande maioria das leis complementares previstas na Constituição) até hoje não foi elaborada. As matérias que competem à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente estão no artigo 24, ressalvando-se a limitação da União em estabelecer apenas normas gerais e dos Estados e Distrito Federal de, desde que não contrariem a lei federal, adaptá-las a suas especificidades. Os Municípios não foram situados na área de competência concorrente do artigo 24, que lhes outorgou competência para suplementar as legislações federal e estadual no que lhes couber. A Constituição seguiu a técnica tradicional do direito americano, enumerando as competências da União (e, no nosso caso, dos Municípios também), e deixando aos Estados os poderes remanescentes, de acordo com o artigo 25, § 1º” (BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 56).

⁷⁹ Leciona o professor: “[O] Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social.” (BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 56 e 57).

⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 57.

⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 360.

política que se encontram subjacentes à ideia de Estado federal”⁸², devendo ser considerado na resolução de questões federativas. Nesse sentido, “como partes de um mesmo Estado, os entes federativos dependem sempre uns dos outros e, por isso, devem cooperar, tratando-se como parceiros”⁸³. Gilmar Mendes e Paulo Gonet, por sua vez, pontuam que o federalismo, “como força contraposta a tendências centrífugas”⁸⁴, “é uma resposta à necessidade de se ouvirem as bases de um território diferenciado quando da tomada de decisões que afetam o país como um todo”⁸⁵, reduzir-se-iam, assim, os “poderes excessivamente centrípetos”⁸⁶.

Todavia, apesar de a ordem constitucional de 1988 ter instituído o federalismo cooperativo, há intenso diagnóstico acadêmico quanto à supressão prática das suas efetivas potencialidades⁸⁷, primordialmente no que se refere ao tolhimento das competências dos entes subnacionais como entrave à concretização plena do federalismo cooperativo. Nesse contexto, há, ainda, o papel, já amplamente analisado, da própria Suprema Corte em eventual concentração de competências na União, sobretudo por meio do controle abstrato de constitucionalidade (Bzdera, 1993⁸⁸; Oliveira, 2009⁸⁹; Costa e Benvindo, 2014⁹⁰; Camargo, 2014⁹¹; Mitidiero, Sarlet e Marinoni, 2019, p. 1405⁹²).

⁸² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 361.

⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 362.

⁸⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 940.

⁸⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 940.

⁸⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 940.

⁸⁷ CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional: novos horizontes brasileiros**. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024.

⁸⁸ BZDERA, André. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. **Canadian Journal of Political Science**, Toronto, v. 26, n. 1, p. 3-29, mar. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3228996>. Acesso em: 28 ago. 2025.

⁸⁹ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e União. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

⁹⁰ COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], out. 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 28 ago. 2025.

⁹¹ CAMARGO, Fernando Santos de. Supremo Tribunal Federal e federalismo: controle abstrato/ concentrado de constitucionalidade como mecanismo para limitar a descentralização. In: V SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, v. 2, 2014, Curitiba. **Anais....** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/64800/37726>. Acesso em: 28 ago. 2025.

⁹² MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

Por essas e outras razões, o Ministro Edson Fachin vem defendendo, em diversos votos proferidos em julgamentos no Supremo Tribunal Federal⁹³, uma proposta de recompreensão do federalismo brasileiro, pautada pela centralidade do federalismo cooperativo. Essa proposição está ligada, primordialmente, à resolução de conflitos de competência federativa, especialmente diante de leis multitemáticas⁹⁴ e da insuficiência e da opacidade do critério de preponderância de interesses⁹⁵. Nessa toada, segundo o Ministro Edson Fachin, seria possível extrair um princípio da subsidiariedade da Constituição da República, pautado por dois elementos: (i) presunção contra preempção (*presumption against preemption*); e (ii) norma legislativa clara (*clear statement rule*). A aplicação desse princípio levaria, nas situações turvas, à presunção de competência legislativa do ente menor, que só seria excluída em caso de haver norma legislativa clara editada por ente maior retirando expressamente aquela competência. Essa proposta busca solucionar a nebulosidade e falta de precisão do critério de preponderância de interesses.

Como se vê, no que se refere à repartição de competências federativas, sob o ângulo legislativo, já há robustos diagnóstico e propostas de correção de rumos apresentadas pela

⁹³ v.g. “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal [Plenário]. **Recurso Extraordinário nº 194.704/MG**. Recorrente: São Bernardo Ônibus LTDA. Recorrido: Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. Relator: Ministro Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 6 set. 2025). No mesmo sentido, os votos proferidos pelo Ministro Edson Fachin no julgamento da ADI nº 3.356/PE (Rel. Min. Eros Grau, red. p/ ac. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019); e da ADI nº 3.165/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2016).

⁹⁴ Nesse sentido, Miguel Gualano de Godoy e Renata Naomi Tranjan: “A situação fica ainda mais evidente quando se faz necessária a aplicação da predominância do interesse em problemas complexos, os quais envolvem leis que trata, de diversos temas (leis multitemáticas), que, por sua vez, conjugam assuntos que compõem a competência concorrente e comum e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da federação” (GODOY, Miguel Gualano de; Tranjan, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19 [2023]: 2023, p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202311>. Acesso em: 6 set. 2025).

⁹⁵ O que André Ramos Tavares apontou como “a dificuldade de se encontrar, no STF, um critério minimamente homogêneo e linear, com clareza para uma repetição em série sem maiores dificuldades” (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.125).

academia e pela própria jurisprudência no intuito de uma efetiva concretização do federalismo cooperativo preconizado constitucionalmente. No presente tópico, acrescento a dimensão processual formal, da ausência de regras específicas para balizar o processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários nos quais se discute, em abstrato, a constitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais, como mais um ingrediente que demonstra, sob outra perspectiva, a ausência de mecanismos institucionais de realização prática do federalismo concebido pela ordem constitucional de 1988.

Nessa toada, o tratamento processual despendido aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato pode ser compreendido como apenas um dos sintomas de um problema cujas origens são mais profundas. Em um contexto no qual ainda é difícil levar o federalismo cooperativo previsto na Constituição da República a sério, não é de se espantar que não haja um conjunto normativo e jurisprudencial robusto aplicável especificamente a um dos instrumentos mais importantes de fiscalização abstrata do direito estadual, distrital e municipal em nosso ordenamento jurídico, fato que dificulta a descentralização e a devida equalização do poder político, nesse caso exercido pelo controle constitucional.

A ausência de normatividade específica e os déficits de sistematicidade e de racionalidade quanto ao processo constitucional aplicável aos recursos analisados neste trabalho evidenciam que o controle de constitucionalidade abstrato de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais pelos Tribunais de Justiça ainda não é compreendido como um aspecto relevante da jurisdição constitucional brasileira, sendo o direito estadual, distrital e municipal visto, muitas vezes, como de *segunda categoria*. Essa percepção reforça, tanto na prática jurisdicional, quanto de forma simbólica, a centralidade da União na Federação brasileira em detrimento dos entes subnacionais, o que vai na contramão do projeto da Constituição da República de 1988.

A desconcentração efetiva de poder, almejada pelo federalismo, passa, portanto, no que se refere ao modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, por um necessário fortalecimento das regras processuais que balizam a fiscalização abstrata de constitucionalidade de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais, seja no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seja no âmbito dos Tribunais de Justiça. Não há mais como se postergar o adequado tratamento que deve ser despendido ao controle abstrato de constitucionalidade do direito dos entes subnacionais, sob pena de se ir na contramão dos objetivos e das promessas da ordem constitucional inaugurada em 1988.

5. CONCLUSÃO

Na presente monografia, diante da inventividade da construção jurisprudencial segundo a qual é admitido, em determinadas hipóteses, o manejo de recurso extraordinário contra acórdão de ação de controle abstrato estadual e distrital, buscou-se realizar uma reflexão acadêmica pormenorizada quanto a determinados aspectos específicos do tratamento processual e jurisprudencial que os recursos extraordinários em questão recebem do Supremo Tribunal Federal, em ordem a avaliar se há normatividade específica aplicável à espécie e se existem déficits na sistematicidade do processamento e do julgamento dos referidos recursos.

No primeiro capítulo, partiu-se do exame dos fundamentos normativos constitucionais e infraconstitucionais que balizam o controle abstrato de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais, seja no Supremo Tribunal Federal, seja no âmbito dos Tribunais de Justiça. Em sequência, passou-se pelo escrutínio da interpretação e dos limites da jurisprudência da Suprema Corte quanto à matéria. Chegou-se, ao fim, à análise do instrumento processual específico – consequência prática do modelo normativo e da interpretação jurisprudencial desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal—, concluindo-se que o recurso extraordinário interposto contra acórdão de ação de controle abstrato é eminentemente *sui generis*, porquanto reúne as características gerais da disciplina constitucional, legal e jurisprudencial do recurso extraordinário *lato sensu* e as características específicas desenvolvidas, à míngua de qualquer regramento legal específico, pela própria jurisprudência da Suprema Corte.

No segundo capítulo, a partir da análise dos circuitos processuais dos recursos extraordinários em comento no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob a ótica da sistematização produzida pelo professor Paulo Mendes, constatou-se duas particularidades centrais dessa espécie de recurso extraordinário, que distinguem seu tratamento em relação aos recursos extraordinários tradicionais: a competência para seu processamento e julgamento, com o advento da questão de ordem no RE nº 913.517/SP, e os efeitos das decisões tomadas em tais recursos, sempre vinculantes, caso seja analisado o mérito, além de, nessa hipótese, também sempre ostentarem eficácia *erga omnes*, conforme construção jurisprudencial do Tribunal.

Para compreender as discussões relacionadas à competência, nos termos em que fixados pelo Tribunal, mostrou-se necessário investigar, em primeiro lugar, quais são as particularidades da atuação monocrática dos Ministros e das Ministras da Corte no âmbito de tais recursos, ante seu caráter eminentemente objetivo. Ademais, para equacionar adequadamente os efeitos das

decisões tomadas nesses recursos, afigurou-se indispensável investigar, de igual modo, a compatibilidade de seu caráter *sui generis* com a submissão à sistemática da repercussão geral.

Assim, a partir do cotejo analítico entre o processo e o julgamento dos recursos extraordinários tradicionais e as particularidades dos recursos analisados neste trabalho, elencou-se três questões principais para compreender adequadamente os circuitos processuais dos recursos oriundos de ações de controle abstrato: (i) as atuações monocráticas do Ministro Relator ou da Ministra Relatora no Supremo Tribunal Federal; (ii) a competência para processar e para julgar os referidos recursos extraordinários; e (iii) a compatibilidade (ou não) da submissão de tais recursos extraordinários à sistemática da repercussão geral.

No que se refere ao primeiro ponto, analisou-se eventuais tensões entre as atuações monocráticas dos Ministros e das Ministras da Corte na espécie e a necessária observância à cláusula de reserva de Plenário (art. 97 da Constituição). Concluiu-se, contudo, que, no atual quadro normativo e jurisprudencial, compreendidos os Ministros e as Ministras da Corte como órgãos fracionários do Tribunal, surge a possibilidade de que, no âmbito de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato, haja a declaração monocrática de inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo estadual, distrital ou municipal, seja pela manutenção de inconstitucionalidade já proferida, seja pela reforma do acórdão recorrido para declarar a inconstitucionalidade da norma, desde que já exista pronunciamento do próprio Supremo Tribunal Federal quanto à questão, na forma do art. 949, parágrafo único, do Código de Processo Civil, observadas, necessariamente, as disposições referentes às possibilidades de atuação monocrática previstas na lei e no Regimento Interno.

No tópico, abriu-se pequena digressão para analisar a incidência de enunciados sumulares defensivos aos recursos extraordinários em questão. Concluiu-se que tais recursos ensejam tratamento diferenciado quanto ao ponto, não lhes sendo aplicáveis aqueles enunciados cuja lógica subjacente é eminentemente incompatível com o caráter objetivo próprio de tais recursos, como aqueles que consubstanciam a vedação ao revolvimento do conjunto fático-probatório (Súmula nº 279) e ao mero exame de direito local (Súmula nº 280), e aqueles referentes ao requisito do pré-questionamento (Súmulas nº 282 e nº 356).

Quanto ao segundo ponto, referente à competência, analisou-se a questão de ordem no RE nº 913.517/SP. Concluiu-se não ser possível dela extrair uma competência absoluta do Plenário do Supremo Tribunal Federal, *primo ictu oculi*, ao processamento e ao julgamento de mérito dos recursos extraordinários e dos agravos em recursos extraordinários advindos de ações de controle abstrato, tendo sido criada uma posição intermediária, na qual os recursos

internos (notadamente os agravos regimentais) interpostos contra as decisões monocráticas proferidas pelos Ministros e pelas Ministras devem ser submetidos ao julgamento do Plenário, evitando-se, assim, sua análise pelas Turmas. Assim, apesar de fortalecer, em certa medida, o Plenário e de reconhecer, expressamente, a necessidade de tratamento processual diferenciado aos recursos extraordinários analisados neste trabalho, a questão de ordem insere-se na dualidade intrínseca a tais recursos, em que não se verifica clareza quanto às normas de processo constitucional efetivamente a eles aplicáveis. Tem-se, na prática, espécime híbrida *sui generis*.

Por fim, quanto ao terceiro ponto, analisou-se a submissão dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato à sistemática da repercussão geral. Concluiu-se que, no que se refere, única e exclusivamente, aos efeitos da decisão, não há razão em submeter um recurso extraordinário do tipo à sistemática da repercussão geral, tendo em vista que a própria jurisprudência assenta a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões meritórias tomadas nos referidos recursos. Noutro giro, todavia, entendeu-se que a submissão acarreta consequências outras advindas do modelo de precedentes vinculantes instituído no Brasil, especialmente no que se refere à impossibilidade de subida de novos recursos que versem sobre a mesma matéria. Assim, apesar de redundante quanto aos efeitos, a submissão à sistemática da repercussão geral é compatível com o caráter dos recursos extraordinários ora analisados, sendo certo que tal prática se justifica pelos seus demais consectários legais.

A partir da análise dessas três questões centrais, o diagnóstico geral foi o de que o processo constitucional que baliza os recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato é marcado, notadamente, por uma ausência de normatividade específica e por um déficit de sistematicidade na disciplina e no tratamento jurisprudencial despendido aos referidos recursos pelo Supremo Tribunal Federal. Encaminhou-se, assim, eventuais propostas de aprimoramento e de correção de rumos, que podem ser subdivididas em propostas de índole legislativa, de índole jurisprudencial e de índole administrativa, assim sintetizadas:

1. Proposta de índole legislativa:

- a) edição de lei específica para regular o processamento e o julgamento dos recursos extraordinários interpostos contra acórdãos de ações de controle abstrato estaduais e distritais, que contenha, ao menos, as seguintes previsões centrais:

- 1) Fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar o mérito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, não se admitindo, na espécie, a atuação das Turmas;
- 2) Atribuição ao relator, no Supremo Tribunal Federal, da incumbência de não conhecer, monocraticamente, do recurso extraordinário manifestamente intempestivo ou incabível;
- 3) Atribuição ao relator, no Supremo Tribunal Federal, da incumbência de dar ou de negar provimento, monocraticamente, ao recurso extraordinário caso já haja pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em observância ao parágrafo único do art. 949 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
- 4) Fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar os agravos internos interpostos contra as decisões monocráticas proferidas nos termos dos itens 2) e 3);
- 5) Fixação da causa de pedir aberta no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato;
- 6) Fixação de que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do § 2º do art. 102 da Constituição da República;

2. Propostas de índole jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal:

- a) Fixação da competência do Plenário do Supremo Tribunal Federal para processar e para julgar o mérito dos recursos extraordinários oriundos das ações de controle abstrato estaduais e distritais, não se admitindo, na espécie, a atuação das Turmas;

- b) Fixação da inaplicabilidade, em regra, da incidência dos enunciados das Súmulas nº 279 e nº 280 do Supremo Tribunal Federal aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato;
- c) Fixação de que a causa de pedir é aberta nos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato, sendo-lhes igualmente inaplicáveis a incidência dos enunciados das Súmulas nº 282 e nº 356 do Supremo Tribunal Federal;
- d) Fixação de que as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, nos termos do § 2º do art. 102 da Constituição da República;

3. Proposta de índole administrativa no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

- a) Autuação dos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato como uma classe processual própria.

Apesar de as propostas de índole legislativa serem, em grande medida, consolidação da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com um regramento legal específico, mitigar-se-iam as dúvidas quanto a quais normas são efetivamente aplicáveis e em quais hipóteses, retirando tais recursos extraordinários, finalmente, do limbo normativo em que eles se encontram, conferindo, ao fim e ao cabo, segurança jurídica quanto ao processo constitucional efetivamente aplicável na espécie. Ademais, sob o aspecto meritório, com a eventual consolidação legislativa das referidas proposições, haveria o fortalecimento do Plenário da Suprema Corte, ampliando, assim, a tão almejada colegialidade, além da fixação cabal do caráter objetivo dos referidos recursos extraordinários.

Assim como nas propostas de índole legislativa, as propostas de índole jurisprudencial refletem, em grande medida, os atuais entendimentos do Tribunal. Todavia, há a necessidade de que as referidas orientações sejam mais bem sistematizadas no formato de teses vinculantes, tendo em vista que se encontram, muitas vezes, em julgados esparsos. Nesse sentido, conferir-

se-ia maior segurança jurídica e clareza jurisprudencial quanto aos entendimentos aplicáveis ao processo constitucional que baliza os referidos recursos extraordinários.

Por fim, quanto à proposta de índole administrativa, a mudança sugerida teria o potencial de facilitar a sistematização interna do Tribunal, o acompanhamento da jurisprudência específica aplicável a tais recursos, além de, sob o ângulo simbólico, reforçar o seu caráter *sui generis*, que demanda tratamento específico a partir de todos os enfoques.

No derradeiro capítulo, refletiu-se quanto ao federalismo brasileiro sob dois ângulos específicos: (i) as implicações no federalismo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao cabimento (ou não) de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto lei municipal na hipótese de ser cogitável, em tese, o manejo de ação de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça; e (ii) os reflexos no federalismo do atual quadro normativo e jurisprudencial quanto ao processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários oriundos de ações de controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao primeiro ponto, reconheceu-se a importância da regra geral que vem sendo adotada pelo Supremo Tribunal Federal segundo a qual não é admissível o manejo de arguição de descumprimento de preceito fundamental na hipótese de ser cabível ação de controle abstrato no Tribunal de Justiça, porquanto se mostra uma orientação jurisprudencial extremamente positiva para o fortalecimento do federalismo brasileiro, promovendo efetiva descentralização de poder político sob o prisma do controle de constitucionalidade.

Por outro lado, defendeu-se ser necessário o temperamento do referido entendimento, a partir do estabelecimento de requisitos que possibilitem o conhecimento da arguição em determinadas hipóteses específicas, mesmo sendo cabível, em tese, ação de controle abstrato estadual e distrital, como, sobretudo, o potencial multiplicador de determinada norma. O refinamento da orientação do Supremo Tribunal Federal mostra-se relevante para a uniformidade e racionalidade do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e para a proteção de direitos fundamentais, desde que os critérios adotados pela Corte sejam, tanto quanto possível, claros e objetivos.

Quanto ao segundo ponto, propôs-se o acréscimo da dimensão processual formal, da ausência de regras específicas para balizar o processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários nos quais se discute, em abstrato, a constitucionalidade do direito estadual, distrital e municipal, como mais um ingrediente que demonstra a ausência de mecanismos institucionais de realização prática do federalismo concebido pela ordem constitucional de

1988. Assim, em um contexto no qual ainda é difícil levar o federalismo cooperativo previsto na Constituição da República a sério, não é de se espantar que não haja um conjunto normativo e jurisprudencial robusto aplicável especificamente a um dos instrumentos mais importantes de fiscalização abstrata do direito estadual, distrital e municipal em nosso ordenamento jurídico, fato que dificulta a descentralização e a devida equalização do poder político, nesse caso exercido pelo controle judicial de constitucionalidade.

Concluiu-se que a ausência de normatividade específica para regular o processo constitucional aplicável aos recursos extraordinários analisados neste trabalho e os déficits de sistematicidade e de racionalidade da atual quadro normativo e jurisprudencial quanto à matéria é um indicativo de que o controle de constitucionalidade abstrato de leis ou de atos normativos estaduais, distritais e municipais pelos Tribunais de Justiça ainda não é compreendido como um aspecto relevante da jurisdição constitucional brasileira.

Nesse sentido, defendeu-se que a desconcentração efetiva de poder, almejada pelo federalismo, passa, no que se refere ao modelo brasileiro de controle de constitucionalidade, por um necessário fortalecimento das regras processuais que balizam a fiscalização abstrata de constitucionalidade de leis e de atos normativos estaduais, distritais e municipais, seja no âmbito do Supremo Tribunal Federal, seja no âmbito dos Tribunais de Justiça, não havendo mais como se postergar o adequado tratamento que deve ser despendido ao controle abstrato de constitucionalidade do direito dos entes subnacionais, sob pena de se ir na contramão dos objetivos e das promessas da ordem constitucional inaugurada em 1988.

REFERÊNCIAS

- ANACLETO, Sidraque David M. **Série IDP - Recurso extraordinário em ADI estadual**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p.71. ISBN 9788502211896. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502211896/>. Acesso em: 15 jul. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.
- BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.
- BESERRA, Ildegard Hevelyn Alencar. **A ADPF vinte anos depois da Lei nº 9.882/1999**. 2019. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/47384/1/2019_IldegardHevelyndeOliveiraAlencar.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.
- BESERRA, Ildegard Hevelyn Alencar. **Abstrativização do controle difuso: uma análise crítica da tese defendida pelos ministros Gilmar Mendes e Eros Grau na Reclamação nº 4335-5/AC**. Brasília, 2012. 63f – Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1180>. Acesso em: 8 set. 2025.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2025.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 26 out. 2025.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.693/CE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758230887>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.647/AP**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 4 nov. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758207428>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.646/SE**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2/DF**. Requerente: Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen). Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, 6 fev. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266151>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.356/PE**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI). Intimados: Governador do Estado de Pernambuco e Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Eros Grau. Redator do Acórdão: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 30 nov. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749053935>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.165/SP**. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Brasília, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=10923825>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional nº 425/RJ**. Agravante: Paulo Edson Amorim Costa. Agravado: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 27 mai. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325930>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.476.646/RJ**. Agravante: Câmara Municipal do Rio de Janeiro e outros. Agravado: Sindicato das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis e dos condomínios residenciais e comerciais em todo o Estado do Rio de Janeiro (SECOVI – RJ). Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777574376>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 830.727/SC**. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Dias Toffoli (Presidente). Redatora do Acórdão: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750180761>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.429.329/RN**. Agravante: Natália Bastos Bonavides. Agravado: União e outros. Relator: Ministro Nunes Marques. Redator do Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 9 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371426758&ext=.pdf>. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.317.308/RJ**. Agravante: Ana Cláudia Aleixo da Victória. Agravado: União. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 24 mai. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756026129>. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.525.782/GO**. Agravante: Governador do Estado de Goiás. Agravado: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785760225>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.495.555/GO**. Agravante: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André. Agravado: Prefeitura do Município de Santo André. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 12 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785062336>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.536.321/DF**. Agravante: Governador do Distrito Federal. Agravado: Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 22 set. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=790904945>. Acesso em 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.536.730/SP**. Agravante: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Agravado: Prefeito do Município de Ipaussu. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 14 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786421818>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.535.861/MA**. Agravante: Governador do Estado do Maranhão e outros. Agravado: Ministério Público do Estado do Maranhão. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 26 mai. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787602760>. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.151/SC**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ (“Aliança”) e outros. Intimada: Câmara Municipal de Balneário Camboriú. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783059150>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.158/MG**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ (“Aliança”) e outros. Intimados: Câmara Municipal de Muriaé e Prefeito do Município de Muriaé. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786804700>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 462/SC**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Prefeito do Município de Blumenau e Câmara Municipal de Blumenau. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 1º jul. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=779355064>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.160/GO**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ (“Aliança”) e outros. Intimados: Câmara Municipal de Novo Gama e Prefeito do Município de Novo Gama. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783059150>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.162/RS**. Requerente: Aliança Nacional LGBTI+ (“Aliança”) e outros. Intimados: Câmara Municipal de Porto Alegre e Prefeito do Município de Porto Alegre. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786804700>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 376.440/DF**. Embargante: Governador do Distrito Federal. Embargado: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 18 set. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7236152>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF**. Requerente: Confederação Nacional da Indústria (CNI). Intimado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 25 mar. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307323948&ext=.pdf>. Acesso em: 15 jul 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Questão de Ordem no Recurso Extraordinário nº 913.517/SP**. Recorrente: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Recorridos: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777008381>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Reclamação Constitucional nº 383/SP**. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 11 jun. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809>. Acesso em: 21 de mai. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Reclamação Constitucional nº 370/MT**. Reclamante: Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso e outro. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Relator: Ministro Octávio Galotti. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86800>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 650.898/RS**. Recorrente: Município de Alecrim. Recorrido: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 1º fev. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 187.142/RJ**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Tribunal de Justiça Estadual. Relator: Ministro **Ilmar Galvão**. Brasília, 13 ago. 1998. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=229661>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.466.402/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 13 mai. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777415264>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.494.516/RO**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Recorrido: Município de Jaru. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785870828>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 194.704/MG**. Recorrente: São Bernardo Ônibus LTDA. Recorrido: Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. Relator: Ministro Carlos Velloso. Redator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 29 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional nº 17.954/PR**. Agravante: Município de Londrina. Agravado: Federação das Indústrias do Estado do Paraná. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 21 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11992500>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Embargos de Declaração na Reclamação Constitucional nº 6.344/RS**. Embargante: Stadtbuss Transportes LTDA. Embargado: Município de Santa Cruz do Sul. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 20 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13299642>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 598.016/MA**. Agravante: Ministério Público do Estado do Maranhão. Agravado: Município de São José de Ribamar. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 20 out. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605701>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337/SP**. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 23 ago. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.550.560/SP**. Recorrente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André. Recorrido: Município de Santo André. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 22 mai. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377021240&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.169/GO**. Requerente: Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA. Intimado: Prefeito do Município de Novo Gama. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 7 out. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381078419&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.170/MT**. Requerente: Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA. Intimado: Prefeito do Município de Sorriso. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 13 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377795233&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.171/ES**. Requerente: Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA. Intimada: Câmara Municipal de Cariacica. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 13 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377795232&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.542.739/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Prefeito do Município de Ribeirão Preto. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375642057&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.527.332/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Prefeito do Município de São José do Rio Preto. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372913391&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.526.846/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Prefeito do Município de Piracicaba. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 11 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372874339&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.495.213/SP**. Recorrente: Mesa da Câmara de Vereadores do Município de Santo André. Recorrido: Prefeito do Município de Santo André. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367687331&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.492.397/GO**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás e Mesa Diretora da Câmara Municipal de Goiânia. Recorrido: Prefeito do Município de Goiânia. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 29 mai. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367405799&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.495.619/SP**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido: Prefeito do Município de Guarulhos. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367687332&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Recurso Extraordinário nº 1.548.464/PR**. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná. Recorrido: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378845793&ext=.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

BZDERA, André. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. **Canadian Journal of Political Science**, Toronto, v. 26, n. 1, p. 3-29, mar. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3228996>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CAMARGO, Fernando Santos de. Supremo Tribunal Federal e federalismo: controle abstrato/concentrado de constitucionalidade como mecanismo para limitar a descentralização. In: V SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, v. 2, 2014, Curitiba. **Anais....** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/scplpr/article/view/64800/37726>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CHUEIRI, Vera Karam; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de Direito Constitucional**: novos horizontes brasileiros. 3ª Ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2024.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. RB-4.35. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/296664610/v3/page/RB-4.35?sponsor=STF-8>. Acesso em: 2 out. 2025.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos

fundamentais. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], out. 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 28 ago. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat; ROSSI, Lucas Orsi. A Constituição Federal como parâmetro de controle concentrado por Tribunais de Justiça: uma análise a partir do Tema n. 484 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. **Revista Paradigma**, [S. l.], v. 33, n. 2, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3541>. Acesso em: 15 out. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Como o Supremo expandiu seus poderes no caso do amianto? Brasília: **JOTA**, 21 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/como-o-supremo-expandiu-seus-poderes-no-caso-doamianto21112019>. Acesso em: 8 set. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de; Tranjan, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19 (2023): 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202311>. Acesso em: 6 set. 2025.

LEONCY, Leo. **"Princípio da Simetria" e Argumento Analógico**: O uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

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

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. São Paulo: RT, 2021.

MENDES, Paulo. Recurso extraordinário e seus circuitos processuais: o adequado entendimento do trâmite do recurso extraordinário auxiliará bastante na regulamentação do requisito da relevância do recurso especial. **Jota**, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/recurso-extraordinario-e-seus-circuitos-processuais>. Acesso em: 8 jul. 2025.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e União. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2025.

PIRES, Thiago Magalhães. **Curso de Direito Constitucional Estadual e Distrital: a organização dos Estados e do Distrito Federal no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

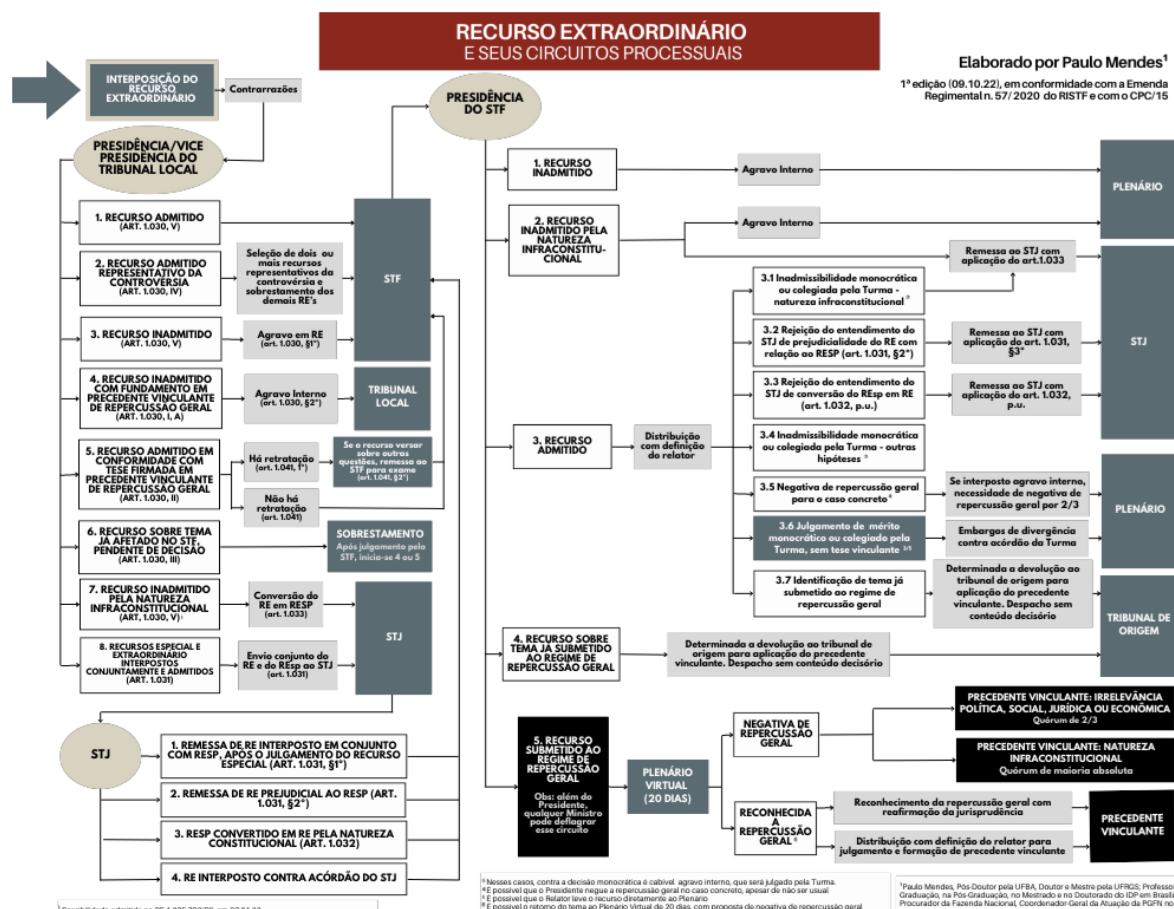
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf.pdf>. Acesso em: 26 out. 2025.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

UARIAN, Ariel. Controle de constitucionalidade concentrado estadual. In: VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio L.; ABBoud, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro: propostas para a reforma**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 184. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556277080/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

ANEXO

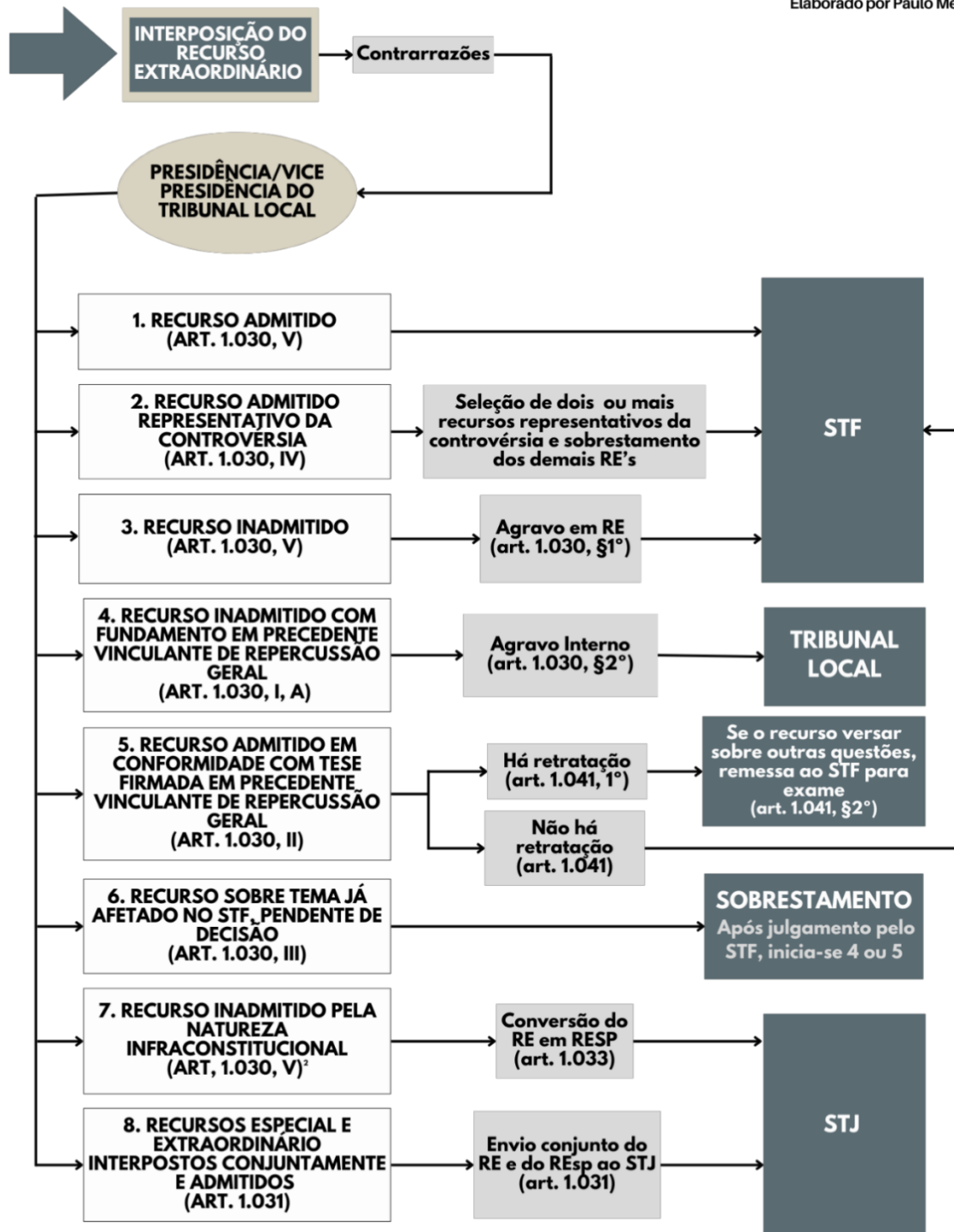
FLUXOGRAMA “RECURSO EXTRAORDINÁRIO E SEUS CIRCUITOS PROCESSUAIS” – ELABORADO POR PAULO MENDES



RECURSO EXTRAORDINÁRIO

CIRCUITOS NO TRIBUNAL LOCAL

Elaborado por Paulo Mendes¹



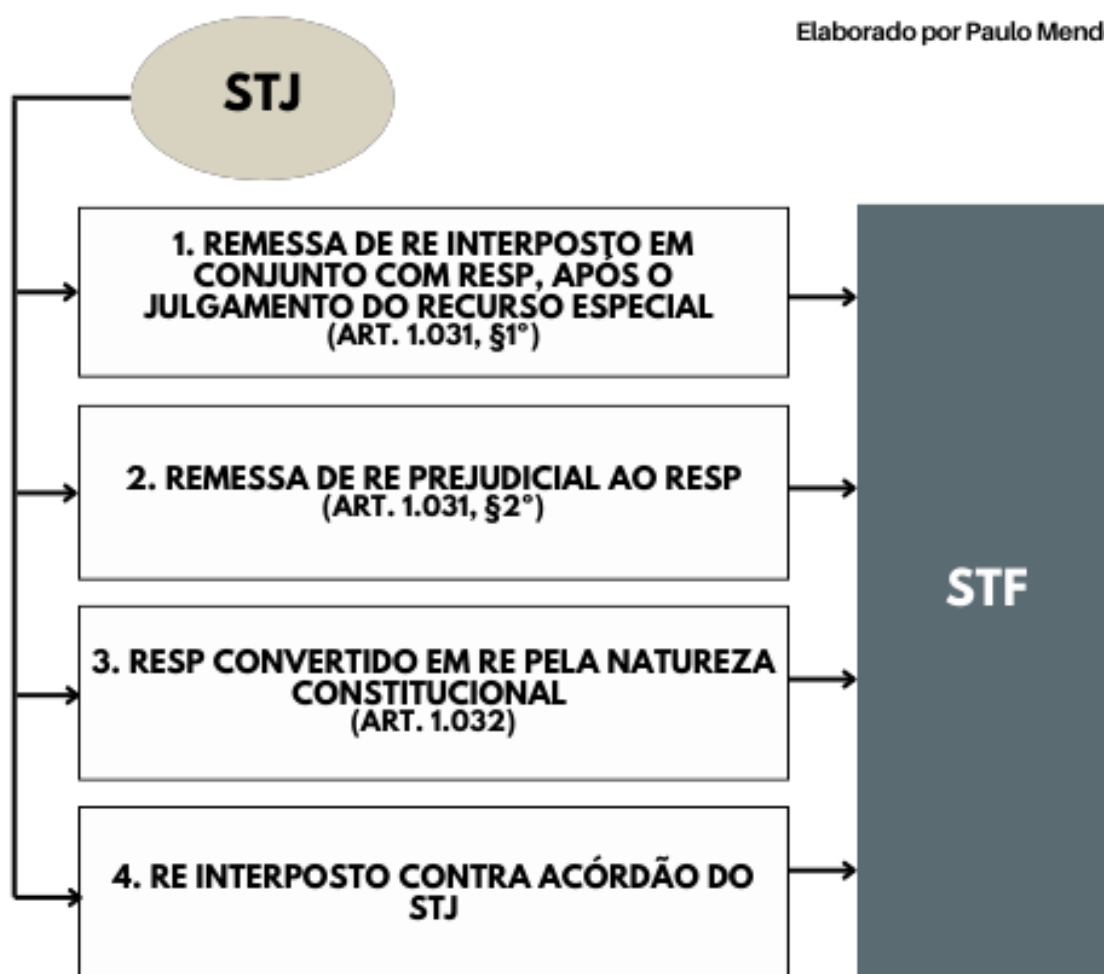
² Possibilidade admitida no RE 1.295.792/RS, em 07.01.22

¹Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

CIRCUITOS NO STJ

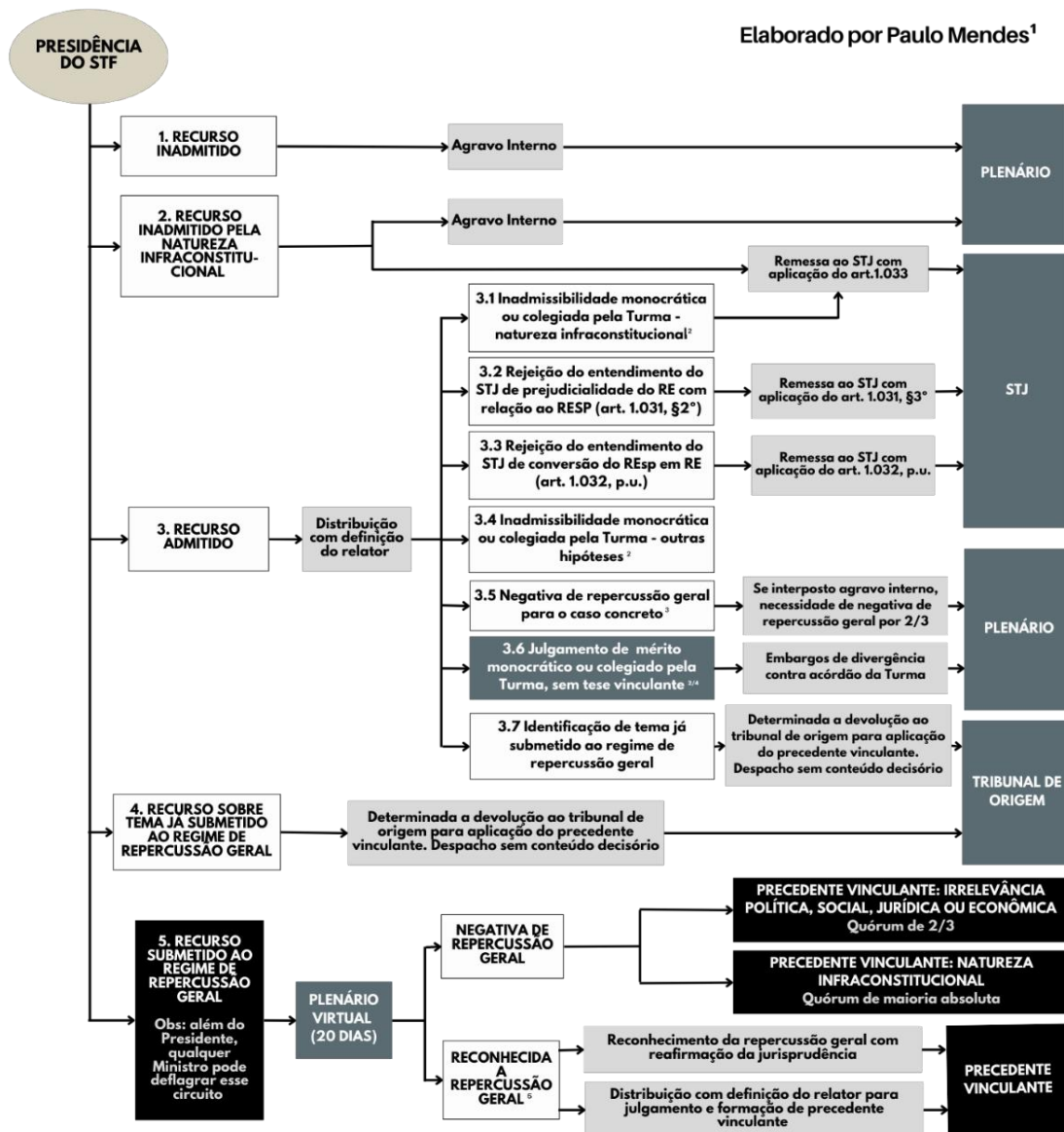
Elaborado por Paulo Mendes¹



¹Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO CIRCUITOS NO STF

Elaborado por Paulo Mendes¹



¹Nesses casos, contra a decisão monocrática é cabível agravo interno, que será julgado pela Turma.
²É possível que o Presidente negue a repercussão geral no caso concreto, apesar de não ser usual.
³É possível que o Relator leve o recurso diretamente ao Plenário.
⁴É possível o retorno do tema ao Plenário Virtual de 20 dias, com proposta de negativa de repercussão geral.

⁵Paulo Mendes, Pós-Doutor pela UFBA, Doutor e Mestre pela UFRGS; Professor na Graduação, na Pós-Graduação, no Mestrado e no Doutorado do IDP em Brasília; Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador-Geral da Atuação da PGFN no STF.

