

# 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

## THE FEDERAL CONSTITUTION AS A PARAMETER IN JUDICIAL REVIEW BY LOCAL COURTS: AN ANALYSIS BASED ON TOPIC NO. 484 OF GENERAL REPERCUSSION OF THE BRAZILIAN FEDERAL SUPREME COURT

**JORGE OCTÁVIO LAVOCAT GALVÃO<sup>1</sup>**

Universidade de Brasília (UnB). Distrito Federal. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo. Brasil. New York University (NYU). Nova York. Yale University (Yale). Connecticut. Estados Unidos da América.

**LUCAS ORSI ROSSI<sup>2</sup>**

Universidade de Brasília (UnB). Distrito Federal. Brasil.

<https://doi.org/10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa47-68>

### RESUMO

O presente artigo busca investigar, a partir da análise do Tema n. 484 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de se utilizar a Constituição Federal como parâmetro direto no controle abstrato de constitucionalidade estadual. Primeiro, é

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (2005), mestre em Direito (LL.M.) pela New York University Law School (2008) e doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2012). Foi Visiting Reseacher na Yale Law School (2012). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade de Brasília, Professor do curso de pós-graduação do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Advogado e Procurador do Distrito Federal (PGDF), atuando no núcleo de controle de constitucionalidade. Coordenador do projeto de extensão Clínica EIXOS - Judiciário e Cidadania da UnB. Possui experiência na área de Direito Público, com ênfase em Prática Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, interpretação constitucional, direito administrativo e regulação do Estado. Atualmente, exerce as seguintes funções: i) Auditor-Presidente da 4ª Comissão Disciplinar do Superior Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol (STJD); ii) Membro-Consultor da Comissão de Assuntos Constitucionais do Conselho Federal da OAB; iii) Membro da Comissão de Juristas da Câmara dos Deputados para elaboração de Lei de Proteção de Dados e Segurança Pública; e iv) Representante do Distrito Federal na Câmara Técnica do CONPEG (Colégio dos Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal). Ex-Conselheiro da Comissão de Anistia do Ministério de Justiça ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3544-8214> - E-mail: [jorgegalvao@gvc.adv.br](mailto:jorgegalvao@gvc.adv.br)

<sup>2</sup> Mestrando em Direito, Estado e Constituição, pela Universidade de Brasília, na linha Constituição e Democracia, sublinha Narrativas, história constitucional e construção da estatalidade, sob orientação do Professor Dr. Cristiano Paixão. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Membro do grupo de pesquisa Percursos, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/4979486258943273>). Foi pesquisador no Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (ProIC/UnB), nos editais 2018/2019 e 2020/2021, ambos em história do constitucionalismo brasileiro e premiados com Menção Honrosa. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0455-4647>. E-mail: [jorgegalvao@gvc.adv.br](mailto:jorgegalvao@gvc.adv.br)

traçado um panorama geral do Tema n. 484 e dos precedentes da Corte sobre o assunto. Em seguida, é realizado um estudo contextual da Reclamação n. 383/SP, precedente paradigma anterior ao Tema n. 484. Posteriormente, o artigo debruça-se sobre o julgamento do referido tema da repercussão geral, analisando o acórdão, os julgados citados como precedente e a tese fixada. Por conseguinte, é averiguado como o Tema n. 484 está sendo aplicado como precedente a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.646/SE e n. 5.647/AP. Conclui-se que o Tema n. 484, que a um primeiro momento pareceu reafirmar a Reclamação n. 383/SP, em realidade está levando a uma superação desse precedente – devido à redação dúbia conferida à tese e ao uso equivocado de precedentes – e tornando possível que os Tribunais de Justiça julguem representações de inconstitucionalidade tendo como parâmetro a Constituição Federal, quando se tratar de norma de reprodução obrigatória.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle concentrado de constitucionalidade; Tribunais de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Constituição Estadual; Constituição Federal; Normas de Reprodução Obrigatória.

### ABSTRACT

This paper aims to investigate, through the analysis of Topic No. 484 of the Brazilian Federal Supreme Court's General Repercussion, the possibility of using the Federal Constitution as a direct parameter in judicial review by Local Courts. First, a general overview of Topic No. 484 and the Supreme Court's precedents on the subject is outlined. Next, a contextual study of the Constitutional Complaint No. 383/SP is conducted, which serves as a prior paradigm to Topic No. 484. Subsequently, the article focuses on the judgment of the aforementioned Topic of General Repercussion, analyzing the ruling, the cited precedents, and the established thesis. Then, it examines how Topic No. 484 is being applied as a precedent in the judgment of Direct Actions for the Declaration of Unconstitutionality No. 5.646/SE and No. 5.647/AP. It concludes that Topic No. 484, which initially seemed to reaffirm Constitutional Complaint No. 383/SP, is actually leading to the overcoming of this precedent – due to the ambiguous wording of the thesis and the incorrect use of precedents – and making it possible for Local Courts to judge claims of unconstitutionality using the Federal Constitution as a parameter, when it concerns a norm of mandatory reproduction.

**KEYWORDS:** Judicial Review; Local Courts; Brazilian Federal Supreme Court; State Constitution; Federal Constitution; Mandatory Reproduction Norm.

### INTRODUÇÃO

Desde 1988, o Brasil adota um modelo federativo em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são entes autônomos, com capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, apesar de todos serem igualmente regidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). A CF/88, com o objetivo de concretizar a

autonomia dos entes federados, permite que cada Estado tenha uma constituição própria<sup>3</sup>, a qual, por sua vez, deve respeitar as disposições e os princípios da Constituição Federal. Conseqüentemente, as normas estaduais e municipais devem obediência tanto à respectiva Constituição Estadual quanto à CF/88.<sup>4</sup>

De acordo com a Constituição Federal, os Estados devem ter o seu próprio sistema político, com Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O principal órgão do Poder Judiciário estadual é o Tribunal de Justiça, ao qual a CF/88 confere a competência de analisar as representações de inconstitucionalidade de atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual (art. 125, § 2º, CF/88).<sup>5</sup>

Concomitantemente, a Constituição Federal atribui ao Supremo Tribunal Federal (STF) a guarda da Lei Maior e a competência para julgar a constitucionalidade de atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a CF/88 (art. 102, I, “a”, CF/88).<sup>6</sup> Ademais, com a regulamentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por meio da Lei n. 9.882/1999, o STF passou também a analisar a constitucionalidade de leis ou atos normativos *municipais* em face da CF/88.<sup>7</sup>

Assim, em suma, a Constituição Federal adota um modelo de controle de constitucionalidade dúplice, no qual é possível impugnar normas estaduais e municipais com base na Constituição Federal ou na Estadual. Nesse cenário, surge o seguinte questionamento: a CF/88 pode servir como parâmetro nas representações de inconstitucionalidade perante os Tribunais de Justiça? Em outras palavras, pode o

---

<sup>3</sup> CF/88, artigo 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (Brasil, 1988).

<sup>4</sup> Conforme detalha Anna da Cunha Ferraz (2007, p. 15): “Ante o texto constitucional federal, o conteúdo da Constituição do Estado é, em parte, “conteúdo obrigatório” uma vez que decorre de princípios e preceitos, expressos ou implícitos, positivos ou negativos que a Lei Maior do Estado federal impõe às autoridades federadas, conteúdo esse que o constituinte estadual deve recepcionar *ipsis litteris* ou “adaptar” dentro dos limites permitidos, sob pena de intervenção ou de inconstitucionalidade”.

<sup>5</sup> CF/88, artigo 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. [...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão (Brasil, 1988).

<sup>6</sup> CF/88, artigo 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 (Brasil, 1988).

<sup>7</sup> Lei n. 9.882/1999, artigo 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (Brasil, 1999).

controle abstrato estadual declarar a inconstitucionalidade de leis locais por violação direta à Constituição Federal, e não à Constituição Estadual?

O entendimento da Suprema Corte sobre o assunto permaneceu pacífico durante um quarto de década – de 1992 até 2017 –, no sentido de apenas ser possível que os tribunais locais exercessem controle concentrado tendo por base norma fundamental estadual ou distrital<sup>8</sup>, sob pena de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Esse entendimento, contudo, parece ter sido superado no julgamento do Tema n. 484 da Repercussão Geral (RG), que julgou *possível* órgão especial de Tribunal de Justiça analisar, em sede de controle concentrado, lei municipal em face de disposição da CF/88, quando o parâmetro se tratar de norma de reprodução obrigatória.

Nesse cenário, o escopo do presente artigo é analisar como o Tema n. 484/RG modificou a orientação do STF sobre a possibilidade de os Tribunais de Justiça declararem a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais ou municipais com base diretamente na CF/88, bem como avaliar algumas das consequências dessa mudança para o sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

## **1. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A POSSIBILIDADE DE DUPLA IMPUGNAÇÃO NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE FEDERAL E ESTADUAL**

A Constituição Federal, como mencionado, estabelece duas modalidades de controle concentrado de constitucionalidade: (i) a modalidade de leis federais ou estaduais perante o STF, tendo como parâmetro a Constituição Federal (art. 102, I, “a”, da CF/88); e (ii) a de leis estaduais e municipais perante os Tribunais de Justiça, em face da Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da CF/88). São duas modalidades distintas que, a princípio, têm objetivos e objetos distintos, mas que, em certas situações, levam ao que Gilmar Mendes denomina de concorrência de jurisdições constitucionais:

[c]omo observado, a coexistência de jurisdições constitucionais federal e estadual enseja dúplice proteção judicial, independentemente da coincidência

---

<sup>8</sup> O Distrito Federal possui uma Lei Orgânica, cuja função é estabelecer as regras auto-organização do ente federativo, tal qual uma Constituição Estadual. Dessa forma, o controle de constitucionalidade distrital tem como parâmetro as normas da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). Ademais, o Distrito Federal detém as competências legislativas dos Estados e dos Municípios concomitantemente, na forma do artigo 32, § 1º, da CF/88. A respeito, cf. Velloso, 1992 e Santos, 2017.

ou divergência das disposições contidas na Carta Magna e na Constituição Estadual. A ampla autonomia de que gozam os Estados-membros em alguns modelos federativos milita em favor da *concorrência de jurisdições constitucionais*. Portanto, uma mesma lei estadual pode ser compatível com a Lei Maior e incompatível com a Carta Estadual (Mendes, 2004, p. 68).

Esse arranjo dúplice do controle de constitucionalidade brasileiro traz consigo, ao menos, dois problemas de ordem prática. Primeiro, o que fazer caso uma lei municipal viole a Constituição Federal, já que o controle em abstrato dessas normas compete aos Tribunais de Justiça, mas a guarda da Constituição Federal cabe ao STF? E, segundo, caso a Constituição Estadual reproduza norma da Constituição Federal ou lhe faça expressa remissão, o Tribunal de Justiça pode utilizá-la como parâmetro direto sem usurpar a competência constitucional do STF?

Essas foram questões feitas à Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 650.898/RS, caso paradigma do Tema n. 484/RG. Esse julgamento simbolizou, em realidade, uma oportunidade para o Supremo Tribunal Federal revisitar o seu entendimento a respeito dos limites da jurisdição constitucional dos Tribunais de Justiça. Isto porque a Corte já havia se pronunciado sobre o assunto anteriormente.

A Reclamação n. 383/SP foi a responsável por pacificar o assunto em 1992, ocasião em que o STF firmou ser possível a:

propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta (Brasil, 1993).

Esse importante julgado foi, inclusive, resgatado pela Suprema Corte durante o debate do Tema n. 484/RG, o qual, por sua vez, fixou a seguinte tese: “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” (Brasil, 2017b).

Essa nova tese, a um primeiro momento, aparentou ser mera reafirmação da jurisprudência da Reclamação n. 383/SP. Não obstante, julgados mais recentes têm indicado que o Tema n. 484/RG levou à superação – ao menos tácita – desse precedente. É uma mudança de entendimento que pode gerar repercussões significativas no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Assim, para melhor compreendê-la, faz-se

necessário, primeiro, contextualizar as teses fixadas tanto na referida Reclamação como no Tema n. 484/RG.

## **2. A RECLAMAÇÃO N. 383/SP E A (IM)POSSIBILIDADE DE SE UTILIZAR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO PARÂMETRO EM SEDE DE ADI ESTADUAL**

O Município de São Paulo ajuizou a Reclamação n. 383/SP contra decisão liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que suspendera a vigência de lei municipal a qual dispunha sobre base cálculo e alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), alegando violação a artigos da Constituição paulista que expressamente reproduzem disposições da Constituição Federal.

Realizado no ano de 1992, o julgamento da Reclamação n. 383/SP foi marcado por um intenso debate entre os Ministros da Corte a respeito de qual seria a solução para os casos em que os Tribunais de Justiça, ao realizarem o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais, utilizassem normas da Constituição Federal como parâmetro. Com isso, parte majoritária da discussão foi referente aos limites do artigo 125, § 2º, da CF/88 e ao conceito de Constituição Estadual a ser adotado.

Era unânime entre os Ministros a impossibilidade de os Tribunais de Justiça utilizarem diretamente a Constituição Federal como parâmetro em sede de controle concentrado estadual, sob pena de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no artigo 102, I, “a”, da CF/88. A dúvida, no entanto, era se norma da Constituição Estadual que reproduzisse expressamente dispositivo da Constituição Federal poderia servir como parâmetro em sede de controle estadual.

Para decidir sobre esse ponto, era necessário, primeiro, decidir qual conceito de Constituição Estadual deveria ser adotado. Existiam duas opções possíveis que, consequentemente, levariam a duas soluções diferentes. A primeira seria adotar o *conceito formal* de Constituição Estadual, consoante o qual tudo aquilo inserido na Constituição local seria considerado como efetivo poder estadual de auto-organização, inclusive as normas expressamente reproduzidas ou imitadas da Constituição Federal. Por conseguinte, seria possível que os Tribunais de Justiça adotassem como parâmetro qualquer dispositivo da Constituição Estadual, mesmo aqueles idênticos aos da CF/88.

Já a segunda opção seria entender a Constituição Estadual pelo *conceito material*, segundo o qual apenas as normas que fossem de efetiva expressão autônoma do Poder

Constituinte estadual, sem paralelo na Constituição Federal e de reprodução não obrigatória, seriam consideradas como verdadeiras normas constitucionais locais. É dizer, a Constituição Estadual material restringe-se somente ao que o constituinte estadual deliberadamente optou por incorporar ao seu ordenamento, de modo que apenas tais disposições poderiam ser utilizadas como parâmetro de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça. Consequentemente, não seria possível aos tribunais locais utilizar normas imitadas da CF/88 como parâmetro no controle de constitucionalidade estadual.

Os Ministros, então, formaram duas correntes sobre o assunto: (i) uma proposta pelo Relator do caso, o Ministro Moreira Alves, que adotava o conceito formal de Constituição Estadual e defendia como solução a abertura da via do Recurso Extraordinário após o efetivo julgamento da ADI, pelo respectivo Tribunal de Justiça, para que, só então, o Supremo Tribunal Federal verificasse se a Constituição Federal foi ou não violada; e (ii) outra proposta pelo Ministro Carlos Velloso, que, a partir de um conceito material de Constituição Estadual, entendia pela possibilidade de ajuizamento de Reclamação constitucional nos casos de utilização de normas da Constituição Estadual que reproduzissem expressamente a Constituição Federal, com base na competência privativa do STF para guardar a CF/88.

Prevaleceu, ao fim, a tese encampada pelo Ministro Moreira Alves, com a adoção do *conceito formal* de Constituição Estadual pela Suprema Corte. No julgamento, os Ministros concluíram que, nos termos do artigo 125, § 2º, da CF/88, não seria possível negar aos Tribunais de Justiça a guarda da Constituição de seu Estado mediante o controle de constitucionalidade das leis locais, ainda que as normas da referida Constituição se limitassem a remeter a ou mesmo a reproduzir preceitos da Constituição Federal. Todavia, o controle desse julgamento local, se necessário para preservar a Constituição Federal, poderia ser promovido pelo STF pela via do Recurso Extraordinário, nos casos em que o tribunal local tenha adotado como parâmetro norma da Constituição Estadual de reprodução obrigatória da Constituição Federal.

Com efeito, a Suprema Corte decidiu ser possível a propositura de ADI perante o Tribunal de Justiça local nos casos de normas constitucionais locais imitadas da CF/88, cabendo ao STF revisar, por via de Recurso Extraordinário, a interpretação constitucional aplicada no controle estadual e sua compatibilidade com a Constituição Federal. Houve, portanto, uma harmonização das competências do Tribunal de Justiça e do STF.

A fixação desse entendimento na Reclamação n. 383/SP significou, em realidade, a superação do entendimento exarado anteriormente pela Corte na Reclamação n. 370/MT, na qual os Ministros haviam adotado o conceito material de Constituição Estadual e estabelecido que não competia aos Tribunais de Justiça julgar normas substancialmente integrantes da Constituição Federal (Brasil, 2001). O problema dessa tese anterior, de acordo com Gilmar Mendes, é que ela conduzia a uma situação de esvaziamento dos Tribunais de Justiça:

Não é menos certo, por outro lado, que o Estado-membro está obrigado a observar outras disposições constitucionais estaduais, de modo que, adotada a orientação esposada inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal, ficaria o direito constitucional estadual – substancial – reduzido, talvez, ao preâmbulo e às cláusulas derogatórias. Até porque, pelo modelo analítico de Constituição adotado entre nós, nem mesmo o direito tributário estadual pode ser considerado, segundo uma orientação ortodoxa, um direito substancialmente estadual, já que, além dos princípios gerais, aplicáveis à União, aos Estados e Municípios (arts. 145-149), das limitações aos poderes de tributar (arts. 150-152), contempla o texto constitucional federal, em seções autônomas, os impostos dos Estados e do Distrito Federal (Seção IV – art. 155) e os impostos municipais (Seção V – art. 156). Como se vê, é por demais estreito o espaço efetivamente vago deixado ao alvedrio do constituinte estadual. [...] Não é preciso dizer que adoção do critério proposto na Reclamação nº 370 importaria, na sua essência, no completo esvaziamento da jurisdição constitucional estadual (Mendes, 2004, p. 72 e 77).

A mudança de entendimento, portanto, promovida pela Reclamação n. 383/SP pacificou a adoção do conceito formal de Constituição Estadual na Suprema Corte e promoveu o fortalecimento do controle de constitucionalidade local. Dessa forma, manteve-se o controle de constitucionalidade dúplice – em escala federal e estadual. Conforme leciona Virgílio da Silva,

[o] controle em face da constituição estadual implica um controle em face da Constituição federal, e vice-versa. Assim, embora não seja abalada a regra segundo a qual o STF não controla a compatibilidade de leis em face de constituição estadual, a imbricação entre ambos os níveis, nos casos de dispositivos repetidos ou derivados, poderá justificar recurso ao Supremo Tribunal Federal. E o tribunal, ao controlar a constitucionalidade em face da Constituição federal, estará, automaticamente, fornecendo a resposta para o questionamento perante a constituição estadual (Silva, 2021, p. 609-610).

A tese da Reclamação n. 383/SP foi, nas palavras do próprio Ministro Moreira Alves, uma “saída do Tribunal, tendo em vista a circunstância de não se admitir, aqui [no STF], a declaração de inconstitucionalidade em abstrato de leis municipais, mesmo violando frontalmente a Constituição Federal” (Brasil, 2003, p. 296). Tal circunstância, porém, não mais subsiste, haja vista o advento da ADPF, que tornou possível à Suprema

Corte analisar leis municipais em sede de controle concentrado (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei n. 9.882/1999). Em outras palavras, a questão da dupla possibilidade de impugnação perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais de Justiça tornou-se ainda mais complexa após a Lei n. 9.882/1999.

### **3. O TEMA N. 484 DA REPERCUSSÃO GERAL E AS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA COMO PARÂMETRO NO CONTROLE CONCENTRADO ESTADUAL**

Como citado, o caso paradigma do Tema n. 484/RG foi o Recurso Extraordinário n. 650.898/RS, interposto pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul em face de decisão do Tribunal de Justiça gaúcho que, em sede de ADI, declarou a inconstitucionalidade de lei do Município de Alecrim, a qual determinava o pagamento de adicional de férias, décimo terceiro e verba de representação ao Prefeito e Vice-Prefeito do referido município. A declaração de inconstitucionalidade teve como parâmetro os artigos 8º e 11 da Constituição do Rio Grande do Sul e o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal.

No julgamento do recurso paradigma, iniciado em 2016 e finalizado em 2017, a discussão sobre os limites do controle de constitucionalidade exercido por Tribunais de Justiça foi preliminar à questão de mérito do Tema n. 484/RG, que buscava analisar a possibilidade de concessão de gratificação natalina, ou de outras espécies remuneratórias, a detentor de mandato eletivo remunerado por subsídio.

Os artigos da Constituição gaúcha utilizados como parâmetro frisam a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios e estabelecem a competência da Câmara Municipal para fixar a remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito, em perfeita consonância com o artigo 29, V, da Constituição Federal. Ademais, foi considerado como parâmetro o artigo 39, § 4º, da CF/88, segundo qual o detentor de mandato eletivo deve ser remunerado, exclusivamente, por subsídio de parcela única, vedando-se o acréscimo de gratificações, abonos, prêmios, adicionais e outras espécies remuneratórias.

Assim, inicialmente, a Suprema Corte analisou se os artigos 8º e 11 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – que fazem remissão textual à Constituição Federal, ou seja, normas remissivas que expressamente incorporaram, no ponto, as disposições da Constituição Federal – poderiam servir como parâmetro para o Tribunal

de Justiça local apreciar a constitucionalidade da lei municipal que instituía a referida gratificação.

Os Ministros que se propuseram a se estender um pouco mais sobre essa questão preliminar utilizaram como razão de decidir a existência de jurisprudência pacífica da Suprema Corte sobre o tema, a saber, a paradigmática Reclamação n. 383/SP, bem como a Reclamação n. 733/BA (Brasil, 2000) e a Reclamação n. 10.406/GO (Brasil, 2010)<sup>9</sup>. Concluíram, com base nesses precedentes, que os Tribunais de Justiça podem utilizar normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal como parâmetro, contanto que estejam expressamente reproduzidas – ou que lhe façam expressa remissão – nos textos das Constituições Estaduais, que seriam efetivamente o parâmetro de controle formal – *i.e.* a causa de pedir.

É o que se verifica, por exemplo, do voto do Ministro Marco Aurélio:

O que define a viabilidade do processo objetivo estadual é o parâmetro de controle evocado na inicial, [...] sendo irrelevante que a norma tida por violada revele reprodução de normas constitucionais federais, por transposição ou por remissão [sem menção à omissão] (Brasil, 2017b, p. 13).

No mesmo sentido foi o voto do Ministro Luiz Fux:

Em tal hipótese [de que o parâmetro do controle perante o Tribunal de Justiça seja norma constitucional de observância obrigatória] é possível que o Tribunal de Justiça analise a compatibilidade da daqueles atos perante a Constituição Estadual quando ela faz remissão às normas previstas na Constituição Federal [tendo ressalvado que essa hipótese se aplica quando ocorrer a remissão, que, afinal, só pode ser expressa] (Brasil, 2017b, p. 66).

Até mesmo os Ministros vencidos no mérito – Ricardo Lewandowski, Edson Fachin, Marco Aurélio e Cármen Lúcia – foram unânimes na questão preliminar. Todos entenderam pela possibilidade de os Tribunais de Justiça controlarem a constitucionalidade de normas estaduais de reprodução obrigatória da CF/88. Consoante assinalado pela própria Ministra Cármen Lúcia, “o fato de a norma estadual tomar emprestado preceito da Constituição Federal não tem o condão de esvaziar a força normativa do dispositivo da Carta estadual, que possui todos os atributos inerentes às normas jurídicas em geral” (Brasil, 2017b, p. 13-14). Neste viés, assim como na

---

<sup>9</sup> Nessas duas Reclamações, diferentemente da Reclamação n. 383/SP – que tratou sobre a possibilidade de dispositivos da Constituição Estadual que reproduzem normas da Constituição Federal servirem como parâmetro em sede de ADI estadual – o STF admitiu que mesmo normas da Constituição Estadual de caráter remissivo – *i.e.* que remetem para as disposições da Constituição Federal – serviriam como parâmetro de controle perante as Cortes locais.

Reclamação n. 383/SP, prevaleceu o conceito formal de Constituição Estadual, dessa vez por entendimento unânime do Plenário.

Entretanto, deve-se ter em mente que os julgamentos proferidos pela Suprema Corte, mesmo em sede de Repercussão Geral, devem ter pertinência com o recurso submetido a seu juízo – é dizer, com a situação concreta, com o quadro fático-processual do Recurso Extraordinário escolhido como paradigma – para formar um verdadeiro precedente (Marinoni, 2021, p. 587-588). Como se sabe, precedente não equivale à decisão judicial em si, muito menos ao entendimento sumarizado em uma frase apenas – como a tese da RG –, mas sim às razões jurídicas necessárias, suficientes e generalizáveis, identificadas a partir da decisão judicial (Mitidiero, 2017, p. 83 e 89-99) – *i.e.*, a *ratio decidendi* da questão enfrentada pelo Tribunal.

No caso do RE n. 650.898/RS, o parâmetro de controle aplicado foi a própria Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – que, ao fazer remissão à Constituição Federal, expressamente incorporou a norma de reprodução obrigatória em seu ordenamento. Dessa forma, a Suprema Corte entendeu que o Tribunal de Justiça local era o órgão competente para processar e julgar a ADI estadual, diante do parâmetro – causa de pedir – invocado, seguindo exatamente os termos da Reclamação n. 383/SP.

É dizer, a partir do caso *sub judice* e pela própria conclusão a que se chegou, o Supremo Tribunal Federal pareceu ter reafirmado sua jurisprudência a respeito dos limites da jurisdição constitucional de Tribunais de Justiça, antes assentada nas Reclamações n. 383/SP, n. 733/BA e n. 10.406/GO e agora consolidado no Tema n. 484/RG.

Ocorre que a redação da tese fixada não reproduziu fielmente a solução do caso concreto nem a *ratio decidendi* do acórdão, limitando-se a afirmar que: “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” (Brasil, 2017b).

Com efeito, o problema que se identifica é que, tal como redigida, a referida tese dá margem ao entendimento de que Tribunais de Justiça podem utilizar *diretamente* norma da Constituição Federal como parâmetro em sede de ADI estadual, desde que seja norma de reprodução obrigatória – o que foi, unanimemente, rechaçado pela Suprema Corte durante o julgamento da Reclamação n. 383/SP, principal precedente utilizado no Tema n. 484/RG. Essa assincronia entre o texto da tese fixada e os fundamentos utilizados

no julgamento do recurso paradigma tem conduzido a aplicações diversas do Tema n. 484/RG e provocado dúvidas sobre o seu verdadeiro sentido.

#### **4. APLICAÇÃO DO TEMA N. 484/RG COMO PRECEDENTE E A POSSIBILIDADE DE REALIZAR CONTROLE ABSTRATO ESTADUAL COM BASE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR OMISSÃO DE NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

É a partir de sua aplicação que o precedente adquire força normativa e se irradia para outros casos. Por esse motivo, faz-se necessário verificar como a jurisprudência do STF tem lidado com o desencontro entre os entendimentos firmados na Reclamação n. 383/SP e no Tema n. 484/RG. Para isto, a análise dos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.646/SE (Brasil, 2019) e n. 5.647/AP (Brasil, 2021a) é fulcral<sup>10</sup>.

Nesses dois casos, a Suprema Corte analisou a validade jurídico-constitucional de dispositivos de Constituições Estaduais – de Sergipe e do Amapá – que atribuem aos respectivos Tribunais de Justiça a competência para analisar a constitucionalidade de leis ou atos normativos *municipais* diretamente em face da *Constituição Federal*.

A conclusão de ambos os julgamentos foi no sentido de conferir interpretação conforme aos dispositivos das Constituições Estaduais, para autorizar que os Tribunais de Justiça julguem ADIs de leis municipais em face da Constituição Federal quando o parâmetro se tratar de *norma de reprodução obrigatória*.

Durante a deliberação dessas ações diretas, a Corte realizou uma reconstrução jurisprudencial, analisando a evolução do entendimento do Tribunal a respeito dos limites da jurisdição constitucional dos Tribunais de Justiça: em um primeiro momento, a Reclamação n. 383/SP; depois, as Reclamações n. 733/BA e n. 10.406/GO; para então, chegar ao recente Tema n. 484/RG. Entretanto, investigando os precedentes invocados, torna-se evidente que a jurisprudência não é tão pacífica e cediça quanto os votos levaram a crer.

---

<sup>10</sup>Essa escolha se dá, porque ilustra uma virada jurisprudencial – sobretudo a partir do julgamento do Tema n. 484/RG –, porque superou entendimento antigo da Suprema Corte de que disposições de Constituições Estaduais com teor idêntico eram inconstitucionais. Nesse sentido, cf.: ADI 347-MC/SP, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 15/8/1990, DJ 26/10/1990; ADI 409-MC/RS, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 6/12/1990, DJ 15/3/1991; ADI 508-MC/MG, rel. Min. Octávio Gallotti, Tribunal Pleno, julgamento em 14/6/1991, DJ 23/8/1991.

Tanto na ADI n. 5.646/SE quanto na ADI n. 5.647/AP, todos os precedentes citados reproduzem a *ratio decidendi* da Reclamação n. 383/SP e das Reclamações n. 733/BA e n. 10.406/GO, segundo a qual, mesmo em caso de norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória, o parâmetro de controle concentrado estadual deve ser dispositivo *existente* na Constituição Estadual.

Apenas dois dos precedentes citados configuram exceção a esse entendimento: o Recurso Extraordinário n. 598.016-AgR/MA (Brasil, 2009) e a Reclamação n. 6.344-ED/RS (Brasil, 2017a), nos quais a Corte entendeu ser possível o controle dos Tribunais de Justiça mesmo nos casos de *omissão* na norma estadual, admitindo utilizar dispositivo da Constituição Federal como parâmetro em caso de norma de reprodução obrigatória.

Em análise mais detalhada, na Reclamação n. 6.344-ED/RS, julgada em sessão virtual seis meses após a fixação do Tema n. 484/RG, a Primeira Turma do STF afirmou por unanimidade que:

[n]ada impede [...] 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. (Brasil, 2017a, p. 14-15)

Para fundamentar esse dito pacífico entendimento, a Turma citou três precedentes que teriam adotado o mesmo sentido: o RE n. 598.016 AgR/MA, a Suspensão Liminar (SL) n. 10 AgR/SP (Brasil, 2004) e a Petição (Pet) n. 2.788 AgR/RJ (Brasil, 2003). Ocorre que, ao analisar esses julgados, apenas um deles traz entendimento verdadeiramente semelhante à Reclamação n. 6.344-ED/RS – *i.e.*, da desnecessidade de reprodução/remissão expressa no diploma estadual para controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça.

Enquanto os julgados SL n. 10 AgR/SP e Pet n. 2.788 AgR/RJ apenas mencionam a competência do Tribunal de Justiça para controlar a constitucionalidade de lei local com base em dispositivo estadual que reproduza norma da Constituição Federal, o RE n. 598.016-AgR/MA é o único que, de fato, adentra na possibilidade de, em caso de omissão do diploma constitucional local de norma de reprodução obrigatória, ser aplicável como parâmetro no controle estadual a CF/88.

Julgado pela Segunda Turma do STF em 2009, o RE n. 598.016-AgR/MA consigna que “[e]ssa omissão [de a Constituição Estadual não incorporar textualmente norma entendida pela Turma como sendo de reprodução obrigatória] não há de, no entanto, constituir óbice capaz de justificar o não julgamento da matéria posta à apreciação do Tribunal de Justiça local”, proclamando, portanto, ser possível que os Tribunais de Justiça julguem ato normativo estadual ou municipal diretamente em face de dispositivo da Constituição Federal nos casos em que houver omissão de norma de reprodução obrigatória. Para fundamentar esse entendimento, os Ministros aplicaram como precedente o RE n. 199.293/SP – que em realidade nada fala a respeito dos casos de omissão da Constituição Estadual, mas tão somente reafirma o entendimento da Reclamação n. 383/SP.

Então, em suma, as ADIs n. 5.646/SE e n. 5.647/AP citam como precedente o Tema n. 484/RG, as Reclamações n. 383/SP, n. 733/BA, n. 10.406/GO e n. 6.344-ED/RS e o RE n. 598.016-AgR/MA.

Enquanto as Reclamações n. 383/SP, 733/BA e 10.406/GO indicavam a impossibilidade de o Tribunal de Justiça controlar a constitucionalidade com base em parâmetro que, apesar de reprodução obrigatória, não está disposto na Constituição Estadual, a Reclamação n. 6.344-ED/RS e o RE n. 598.016-AgR/MA aduziam ser possível o controle de constitucionalidade estadual mesmo em caso de omissão.

Nas ADIs n. 5.646/SE e n. 5.647/AP, porém, os Ministros aplicaram o entendimento da Reclamação n. 6.344-ED/RS e do RE n. 598.016-AgR/MA junto ao Tema n. 484/RG e, equivocadamente, citaram as Reclamações n. 383/SP, n. 733/BA e n. 10.406/GO como se fossem precedentes pacíficos no mesmo sentido. Ademais, ao analisar mais a fundo a Reclamação n. 6.344-ED/RS, verifica-se que, curiosamente, o RE n. 598.016-AgR/MA é o fundamento jurisprudencial utilizado para embasar o seu entendimento.

Ou seja: houve uma decisão isolada por uma das Turmas do STF em 2009 – o RE n. 598.016-AgR/MA – que foi replicada também por uma das Turmas em outra decisão isolada no ano de 2017 – a Reclamação n. 6.344-ED/RS. Esses dois posicionamentos inovadores e isolados de órgãos fracionados do STF, aliados à redação dúbia conferida à tese do Tema n. 484/RG, foram utilizados para fundamentar as decisões do Plenário nas ADIs 5.646/SE e 5.647/AP, criando a falsa ideia de que existia na Suprema Corte uma

jurisprudência já consolidada e pacífica sobre o controle de constitucionalidade estadual em caso de omissão de norma de reprodução obrigatória.

Mais do que isso, a aplicação equivocada do RE n. 598.016-AgR/MA levou ambas as ações diretas a firmarem entendimento vinculante *contrário* ao que se tinha por efetiva jurisprudência do Tribunal – *i.e.* o entendimento sedimentado pela Reclamação n. 383/SP desde 1992, que não permitia o controle de constitucionalidade dos Tribunais de Justiça em caso de omissão da norma no diploma constitucional estadual. Com base nisso, a ADI n. 5.646/SE fixou que:

1. É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. 2. 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. 3. *A pluralidade política e a forma de estado federalista conduzem à pluralização dos intérpretes da Constituição, desconstituindo qualquer vertente monopolista desta atribuição.* 4. A pluralidade dos intérpretes da Constituição no Poder Judiciário deve respeitar as normas constitucionais de competência, pelo que descabe aos Tribunais de Justiça o exercício irrestrito do exame de constitucionalidade de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida para julgar improcedente o pedido, atribuindo ao art. 106, I, c, da Constituição do Estado de Sergipe interpretação conforme à Constituição, a fim de aclarar que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça estadual somente poderá ter por parâmetro normas da Constituição Federal quando as mesmas forem de reprodução obrigatória na ordem constitucional local ou objeto de transposição ou remissão na Constituição estadual. Como tese de julgamento, firma-se o seguinte entendimento: *É constitucional o exercício pelos Tribunais de Justiça do controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros* (Brasil, 2019).

Vale destacar o voto do Ministro Luiz Fux, que explica clara e detalhadamente o – novo – entendimento do Plenário sobre o controle de constitucionalidade estadual nos casos de omissão de norma de reprodução obrigatória no diploma local:

Nesse ponto, cabe aclarar uma distinção: as normas de reprodução obrigatória expressamente constantes nas Constituições estaduais, ao integrarem formalmente o ordenamento jurídico local, já servem de parâmetro ao exercício do controle de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça. Entretanto, *há também as normas de reprodução obrigatória não expressamente incorporadas pelas Constituições estaduais e que, mesmo assim, também integram o ordenamento jurídico local, servindo de parâmetro ao exercício do controle de constitucionalidade no âmbito estadual.*

Se quanto ao primeiro grupo de normas não se revela presente a controvérsia posta nos presentes autos; em relação a estas últimas, apenas é possível a

extração de seu conteúdo jurídico a partir da consideração direta das normas previstas na Constituição da República que, não obstante não tenham sido formalmente incorporadas, são de reprodução obrigatória também na esfera das Constituições estaduais. Assim, analisar se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva a norma de reprodução obrigatória é tarefa que apenas se torna possível a partir da consideração, pelo intérprete, da respectiva norma prevista pela Constituição da República, providência que permite determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado.

Nesse sentido, portanto, *permite-se aos Tribunais de Justiça, no âmbito do controle de constitucionalidade das normas estaduais ou municipais, analisar normas da Constituição da República, quando se trate de normas de reprodução obrigatória, ainda que não formalmente incorporadas pela Constituição estadual*. Com efeito, se essas proposições de reprodução obrigatória, apesar de não formalmente incorporadas, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça (Brasil, 2019, p. 21-22).

Dois anos depois, foi julgada a ADI n. 5.647/AP, na qual a Suprema Corte, aplicando como precedente o Tema n. 484/RG e a ADI n. 5.646/AP, estabeleceu que

[a] jurisprudência mais recente desta Suprema Corte, firmada, inclusive, sob a sistemática da repercussão geral, admite o controle abstrato de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição Estadual, regra de caráter remissivo (Brasil, 2021a).

Assim, os precedentes firmados após o julgamento do Tema n. 484/RG parecem não deixar dúvidas. A jurisprudência da Corte evoluiu para superar o entendimento da Reclamação n. 383/SP e admitir, exatamente, a redação literal fixada na tese do Tema n. 484/RG: os Tribunais de Justiça podem, sim, utilizar a Constituição Federal diretamente como parâmetro de controle – independentemente de reprodução ou remissão expressa na Constituição Estadual –, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória.

Importa frisar, porém, que (i) a tese do Tema n. 484 de Repercussão Geral foi fixada em um caso no qual a Constituição Estadual *reproduzia* norma de reprodução obrigatória da Carta Magna e (ii) não houve qualquer deliberação do Plenário da Suprema Corte no sentido de superar a Reclamação n. 383/SP, nem de autorizar o controle estadual tendo como parâmetro direto a Constituição Federal. No entanto, a forma dúbia como a tese foi redigida deu azo a precedentes posteriores que adotaram fundamentos que se afastaram, ao menos no ponto sobre casos de omissão da Constituição Estadual, da *ratio decidendi* da Reclamação n. 383/SP.

Com efeito, ainda que tenham partido de uma percepção equivocada da jurisprudência da Suprema Corte – aplicando como “entendimento pacífico” decisões isoladas derivadas das Turmas e não verdadeiramente enfrentadas pelo Plenário da Corte –, é impossível negar a força do entendimento fixado pelas ADIs n. 5.646/SE e n. 5.647/AP, que abrem um novo horizonte para o controle de constitucionalidade dos Tribunais de Justiça brasileiros. Conseqüentemente, a partir da Tese n. 484/RG, o STF parece ter adotado, como se predominante fosse, a orientação firmada em 2009 no precedente isolado do RE n. 598.016-AgR/MA.

Essa nova orientação 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 Carta estadual, passam a compor o parâmetro de controle estadual. Ou seja, abandona-se o conceito formal de Constituição, evoluindo-se para um conceito híbrido: é parâmetro do controle abstrato estadual tanto as normas da Constituição Estadual (formal), quanto as normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória, ainda que não reproduzidas (material).

## CONCLUSÃO

Este artigo buscou demonstrar que a Tese n. 484/RG – a qual em um primeiro momento pareceu cuidar-se de mera reiteração jurisprudencial do STF – está promovendo verdadeira mudança no entendimento da Suprema Corte sobre o controle de constitucionalidade dos Tribunais de Justiça, levando à superação, ao menos em parte, da tese fixada desde 1992 na Reclamação n. 383/SP.

Como exposto acima, a Reclamação n. 383/SP tinha como pressuposto o conceito formal de Constituição, no sentido de que o parâmetro do controle abstrato estadual seria tudo aquilo que contivesse na Constituição Estadual, independentemente de seu conteúdo. Caso a norma utilizada como parâmetro fosse de reprodução obrigatória da Constituição Federal, então se viabilizaria a revisão do acórdão pelo Supremo Tribunal Federal por meio de Recurso Extraordinário. Por outro lado, com base nesse pressuposto, estaria obstado o controle concentrado pelo Tribunal de Justiça quando o parâmetro fosse norma diretamente extraída da Constituição Federal – ou seja, não reproduzida na Constituição

Estadual – pois, nesse caso, estar-se-ia usurpando competência do Supremo Tribunal Federal.

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. Para além desse aspecto crítico, algumas outras consequências exsurtem desse novo cenário.

Primeiro, o cabimento de ADPF contra leis municipais transforma-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),<sup>11</sup> não caberia ADPF, uma vez que se 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<sup>12</sup>.

É de se questionar, também, se o novo entendimento do STF não poderia levar os Tribunais de Justiça a julgar ADIs com parâmetro nas normas da Constituição Federal de maneira indiscriminada. É que o conceito de norma de reprodução obrigatória é de difícil definição, sempre havendo uma zona cinzenta, notadamente no que concerne ao princípio da simetria (Leoncy, 2011). Nesse sentido, Léo Leoncy (2007, p. 36) destaca 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.

---

<sup>11</sup>Lei n. 9.882/1999, artigo 4º [...] § 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (Brasil, 1999).

<sup>12</sup>Essa parece ser a posição atual do STF, conforme se verifica do seguinte precedente: “A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999)” (Brasil, 2021b).

Além disso, grande parcela das normas das Constituições estaduais é de reprodução da Constituição Federal, de maneira que o controle abstrato estadual já compete, na maioria das vezes, com o controle exercido pelo STF. Com isso, seria espinhoso diferenciar quando cabe a competência de guarda do STF sobre a Constituição Federal e quando cabe a competência dos Tribunais de Justiça sobre as normas de reprodução obrigatória da CF/88.

Por outro lado, aceitar 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 n. 484/RG, torna possível um novo desenho institucional, em que o STF apenas apreciaria da 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.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. *Lei Federal 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. Brasília: Diário Oficial da União, 3 dez. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 347-MC/SP*. Relator: Ministro Moreira Alves, julgamento em 15 ago. 1990. Brasília: Diário de Justiça, 26 out. 1990. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346328>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 409-MC/RS*. Relator: Ministro Celso de Mello, julgamento em 6 dez. 1990. Brasília: Diário de Justiça, 15 mar. 1991a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346366>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 508-MC/MG*. Relator: Ministro Octávio Gallotti, julgamento em 14 jun. 1991. Brasília: Diário de Justiça, 23 ago. 1991b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346430>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.646/SE*. Relator: Ministro Luiz Fux, julgamento em 7 fev. 2019. Brasília: Diário de Justiça, 8 maio 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756890>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.647/AP*. Relatora: Ministra Rosa Weber, julgamento em 4 nov. 2021. Brasília: Diário de Justiça, 17 nov. 2021a. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758207428>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 703-AgR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgamento em 17 fev. 2021. Brasília: Diário de Justiça, 25 fev. 2021b. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755138964>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Petição n. 2.788-AgRg/RJ*. Relator: Ministro Carlos Velloso, julgamento em 24 out. 2002. Brasília: Diário de Justiça, 31 out. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=369790>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Reclamação n. 370/MT*. Relator: Ministro Octavio Gallotti, julgamento em 9 abr. 1992. Brasília: Diário de Justiça, 29 jun. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86800>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Reclamação n. 383/SP*. Relator: Ministro Moreira Alves, julgamento em 11 jun. 1992. Brasília: Diário de Justiça, 21 maio 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86809>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Reclamação n. 733/BA*. Relator: Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 9 fev. 2000. Brasília: Diário de Justiça, 28 abr. 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86930>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Reclamação n. 6.344-ED/RS*. Relator: Ministro Roberto Barroso, julgamento em 30 jun. 2017. Brasília: Diário de Justiça, 17 ago. 2017a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13299642>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). *Reclamação n. 10.406/GO*. Relator: Ministro Gilmar Mendes, proferida em 31 ago. 2010. Brasília: Diário de Justiça, 6 set. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=17318297&ext=.pdf>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário n. 598.016-AgR/MA*. Relator: Ministro Eros Grau, julgamento em 20 out. 2009. Brasília: Diário de Justiça, 13 nov. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605701>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 650.898-RG/RS. Tema n. 484 da Repercussão Geral*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso, julgamento em 1 fev. 2017. Brasília: Diário de Justiça, 24 ago. 2017b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413775>. Acesso em 8 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Suspensão Liminar n. 10 AgR/SP*. Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 11 mar. 2004. Brasília: Diário de Justiça, 16 abr. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373014>. Acesso em 8 jul. 2024.

DA CUNHA FERRAZ, Anna Candida. O sistema de defesa da constituição estadual: aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do estado-membro no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 246, p. 13-49, 2007.

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

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](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf). Acesso em: 5 jul. 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Processo constitucional e democracia*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Controle Abstrato de Constitucionalidade do Direito Estadual e do Direito Municipal. *Revista Direito Público, Doutrina Brasileira*, n. 5, jul./ago./set. 2004, p. 68. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/387/1/Direito%20P%C3%ABlico\\_v1n5juls et2004.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/387/1/Direito%20P%C3%ABlico_v1n5juls et2004.pdf). Acesso em: 4 jul. 2024.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2017.

SANTOS, Paulo Alves. Controle de constitucionalidade estadual: o caso do tribunal de justiça do distrito federal e dos territórios. *Revista de Doutrina Jurídica*, Brasília/DF, v. 108, n. 1, p. 101–124, 2017. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/16>. Acesso em: 8 jul. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

VELLOSO, Carlos. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 187, p. 1-36, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44969>. Acesso em: 8 jul. 2024.

Submetido em 03 de março de 2024

Aceito em 10 de novembro de 2024