

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao Federalismo

Monografia de conclusão da Escola de
Formação 2007, da Sociedade
Brasileira de Direito Público.

Autor: Magno Pimenta Riga
Orientadora: Denise Vasques

Agradeço aos amigos Pedro Luiz Nascimento Filho e Leonardo Passinato e Silva por todo o apoio que me prestaram na realização deste trabalho.

À Samanta Fernandes de Lima, pela paciência, compreensão, companheirismo e por sempre ter me ajudado a trilhar os melhores caminhos. Obrigado eternamente!

À Stephanie, minha filha, agradeço por ter a honra de ser seu pai e por ter, por toda vida, inspiração para tudo que fizer. A você dedico este trabalho.

<i>Capítulo 1 – Introdução.....</i>	<i>3</i>
<i>Capítulo 2 – Metodologia</i>	<i>5</i>
<i>Capítulo 3 – Como o STF decide as demandas sobre o Federalismo?.....</i>	<i>8</i>
<i>Capítulo 4 – Existem condicionantes extrajurídicos às decisões do STF acerca do Federalismo?</i>	<i>13</i>
4.1 – Requerentes.....	13
4.2 – Requerentes por região.....	15
4.3 – Tipo de legislação questionada.....	17
<i>Capítulo 5 – Conclusões</i>	<i>20</i>
<i>Referências bibliográficas</i>	<i>22</i>

Capítulo 1 – Introdução

A Constituição brasileira de 1.988 consagra o Federalismo como sendo a forma do Estado no Brasil, trazendo diversos dispositivos que delimitam as competências e fixam regras a respeito de como o Estado federal deverá se constituir.

O Supremo Tribunal Federal (doravante, neste trabalho, chamado de STF), exercendo sua função de guardião da Constituição e de órgão máximo do Poder Judiciário no Brasil, interpreta as cláusulas constitucionais – que, muitas vezes, são demasiadamente abstratas – e, assim, define quais são os direitos e deveres dos cidadãos; no que consistem determinadas regras e como estas devem ser aplicadas; quais os limites das competências, quando estas não são taxativamente fixadas na Carta Magna, entre os Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário), entre as instituições que formam cada Poder (Presidência e Autarquias Especiais, Câmara dos Deputados e Senado, Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais, por exemplo) e, também, entre os entes federativos brasileiros (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Desta forma, a análise do Federalismo no Brasil não pode restringir-se à exegese dos artigos constitucionais que tratam do assunto, tampouco à história do conceito de Federalismo, como depreende-se das obras jurídicas tradicionais¹. Este tipo de estudo é fundamental para compreender-se a gênese daquilo que o constituinte original implantou na Constituição cidadã, tal qual esta foi redigida. Contudo, para compreender como esta construção jurídico-política, resultante de manifestações sociais que não são estáveis (no tempo e no espaço), é efetivamente aplicada, deve-se voltar as atenções àquele órgão que foi legitimado (formalmente, pela própria Constituição e, materialmente, pela sociedade política) para, em última instância, dizer o que significa ser o Brasil uma República cuja forma é federativa: o STF.

A principal característica de um ente federado é a **autonomia**, entendida como sua capacidade para autogerir-se, o que pressupõe que haja 1) recursos disponíveis para alocação; 2) instituições políticas que têm, em um Estado de Direito, capacidade normativa – ainda que limitada – para tomar

1 Cita-se, por todas, Dalmo de Abreu DALLARI, *Elementos de teoria geral do Estado*, 25ª Edição, p. 255 a 263.

decisões acerca desta alocação de recursos; 3) em um regime democrático, uma sociedade que submete-se a estas instituições, elegendo aqueles que os representarão na tomada de decisões, depositando nestes suas expectativas e deles cobrando aquilo que for necessário.

Desta simples definição, extrai-se que a delimitação da autonomia dos entes federados tem conseqüências econômicas, políticas e jurídicas fundamentais. Assim, ao estudar-se o funcionamento do Federalismo no Brasil é possível, por exemplo, abordá-lo a partir dos ganhos de eficiência na alocação de recursos escassos ao descentralizar-se a tomada de decisões; pode-se analisar as teorias a respeito da Democracia, já que a participação dos cidadãos junto às instituições é deveras mais plausível quando estas estão mais próximas das pessoas, dos problemas locais; também pode-se tentar compreender qual a definição jurídica de conceitos vagos, como “competências concorrentes”. Há, ainda, a possibilidade de realizar estudos que mesclam dados econômicos, políticos e jurídicos, buscando entender as condicionantes que moldam o fenômeno do Federalismo tal qual ele nos é apresentado.

Neste trabalho, pretendo verificar como o STF responde às demandas que lhes são levadas a respeito do Federalismo, em especial quanto à autonomia dos entes federados². Busco, ainda, encontrar algumas relações de causalidade entre as decisões tomadas pela mais alta Corte judiciária da Nação e as circunstâncias que permeiam as ações que esta aprecia.

2 A autonomia dos entes federados está prevista na Constituição de 1.988 nos seguintes termos: “Artigo 18, *caput*: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Capítulo 2 – Metodologia

Tendo em vista a diversidade de tipos de ações que são levadas à julgamento no STF (Recursos, Reclamações, *Habeas Corpus*, dentre outros) optei por aquelas que tratam do controle abstrato das normas, ou seja, pelas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Para que fossem relacionadas quais ações seriam objeto de análise nesta pesquisa, procedi a consulta no sítio do STF, na opção denominada “Pesquisa de Jurisprudência”³, a partir de algumas expressões, a saber: autonomia, entes federados, unidades federadas, forma federativa, federalismo, pacto federativo, regime federativo e princípio federativo⁴. Em levantamento realizado em 26 de outubro de 2.007, a partir destas expressões, foram disponibilizados 413 julgados, desde 01 de janeiro de 1.989 até 29 de agosto de 2.007, em ADI, ADC ou ADPF.

Sendo esta uma pesquisa que teve de ser realizada em curto prazo, foi necessário estabelecer um recorte temporal limitador do universo a ser considerado. Como não houve nenhuma alteração legislativa ou jurisprudencial significativa neste período, decidi que seriam consideradas para este trabalho apenas aquelas decisões julgadas após 25 de junho de 2.003. A escolha desta data deve-se ao fato de que foi este o ano em que a composição do STF mais foi alterada, desde 1.990⁵, em razão da nomeação de três novos ministros (Joaquim Barbosa, Carlos Britto e Cezar Peluso) para compô-la. Estes ministros tomaram posse de seus cargos em 25 de junho de 2.003.

Ainda que este recorte limite as conclusões desta pesquisa, deve-se ressaltar que faz parte de seu objeto a jurisprudência mais recente do STF a respeito do tema, sendo esta um reflexo daquilo que a Corte tem decidido desde a vigência da Constituição de 1.988, que – repita-se –, não sofreu significativas alterações legislativas ou jurisprudenciais.

Feito o recorte, restaram 112 julgados para consideração no

3 Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

4 Utilizando os recursos disponíveis no sítio, estas expressões foram reproduzidas nos seguintes termos de pesquisa: auton\$ e (direta adj2 inconstitucionalidade ou declarat\$ adj2 constitucionalidade ou preceito adj2 fundamental); ente\$ adj2 federa\$; unid\$ adj2 federa\$; form\$ adj2 federa\$; federalismo; pact\$ adj2 federa\$; regim\$ adj2 federa\$; princ\$ adj2 federa\$. Para compreensão do significado destes símbolos, vide sítio acima citado.

5 Cf. <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/sobreStfComposicaoMinistroApresentacao/anexo/linha_sucessoria_ministros_quadro.pdf>, acessado em 26 de outubro de 2.007.

trabalho (27,12 % do total disponibilizado). Destes, foram excluídas aquelas decisões que, por alguma razão, não tratavam do tema objeto desta pesquisa⁶, restando, por fim, em levantamento realizado em 26 de outubro de 2.007, 71 decisões que, tendo sido julgados em ADI, ADC ou ADPF, entre 26 de junho de 2.003 e 29 de agosto de 2.007, tratavam da questão do Federalismo no Brasil. Destes 71 julgados, há 1 em sede de ADPF, 1 em ADC e 69 em ADI`s.

Para que fosse possível saber como decide o STF em matéria de Federalismo e, ainda, quais as possíveis condicionantes destas decisões, elaborei planilhas nas quais foram inseridos os principais dados obtidos em cada uma das 71 decisões consideradas a partir da "Pesquisa de Jurisprudência" e do "Acompanhamento Processual"⁷, disponíveis no sítio do STF. Foram considerados os seguintes dados: Requerente, Requerido, Estado⁸, data de distribuição, data de julgamento da liminar (se houve), resultado da liminar (se houve), data de julgamento final (se houve), resultado do julgamento final (se houve) e tipo de legislação questionada. A partir das datas referidas, foi calculado o tempo que cada julgamento levou para ser tomado⁹, já que também o tempo é instrumento de decisão disponível aos ministros do STF¹⁰.

Os dados diretamente obtidos destas planilhas dizem respeito, portanto, ao primeiro objetivo deste trabalho: saber como o STF decide as ações sobre Federalismo (serão tratadas no Capítulo 3 a seguir). Para buscar as condicionantes destas decisões – o segundo objetivo desta pesquisa –, os dados obtidos passarão a ser considerados em suas especificidades, isolando-se as variáveis de referência: a partir de cada um dos Requerentes

6 Foram excluídas da pesquisa 41 decisões, pelos motivos e com a incidência que seguem: trata de "associação de associações" como entidade de âmbito nacional: 1 (ADI AGR 3150); pois já houve julgamento definitivo: 1 (ADI MC 1175); trata de anistia: 1 (ADI 1231); tratam de autonomia de atos: 9 (ADI`s MC 2958, 2993, 2925, 3057, AGR 2950, 3353, 3443, 3573 e AGR 2398); tratam de autonomia de Poderes: 8 (ADI`s 2863, 882, MC 2831, 1557, 2587, MC 2123, 3367, 3599); tratam de autonomia de instituições: 8 (ADI`s 2874, 2378, 3068, 3324, 3590, 3026, 2522, 3569); tratam de competência do Executivo: 2 ( ADI`s 2564 e ED 2728); trata de competência do TRT: 1 (ADI 2093); trata de preclusão: 1 (ADI 2885); tratam de autonomia partidária: 3 (ADI`s 2626, 1465, 3685); tratam de autonomia privada: 3 (ADI`s 554, 559 e QO 3045); trata de anencefalia:1 (ADPF QO 54); trata de aproveitamento de pedido de ADPF para julgá-lo como ADI: 1 (ADPF QO 72); trata de "inconstitucionalidade por arrastamento": 1 (ADI QO 2982).

7 Disponível em <<http://www.stf.gov.br/porta1/processo/pesquisarProcesso.asp>>.

8 Quando a ação tem por objeto tema ou legislação que extrapolam os limites de um Estado, ou seja, quando de âmbito federal, foi classificada como da União.

9 O tempo foi calculado a partir da função DIAS360 do programa de livre acesso "BrOficce.org Calc".

10 Cf. Paulo César Amorim ALVES, *O tempo como ferramenta de decisão no STF: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade*, disponível em <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=81>.

(institucionalmente), das Regiões brasileiras requerentes e do tipo de legislação questionada, busco saber se há padrões decisórios que apontam para possíveis condicionantes extrajurídicos que se impõem ao STF. No Capítulo 4 serão apresentados estes dados indiretamente extraídos da planilha inicial.

Capítulo 3 – Como o STF decide as demandas sobre o Federalismo?

Das 71 decisões consideradas, 19 tiveram julgamento de liminar e julgamento final, 12 apenas o julgamento de liminar e 40 somente o julgamento final, conforme gráfico 1.

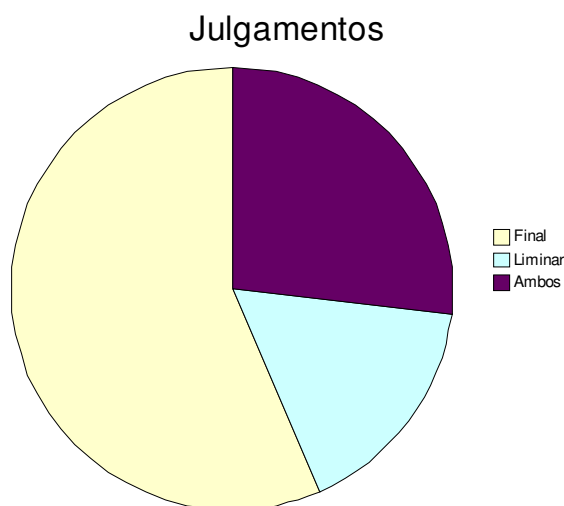


Gráfico 1

Os tempos médios apurados entre a distribuição, o julgamento liminar e o julgamento final seguem na tabela 1.

Tempo médio apurado

	DIAS	MESES	ANOS
Distribuição X final	1603,9	53,46	4,45
Distribuição X liminar	130,25	4,34	-
Liminar X final	2510,7	83,7	6,97
Distribuição X somente final, sem liminar	1144,8	38,16	3,18

Tabela 1

Observa-se que o tempo médio entre a distribuição e o julgamento final, que é de aproximadamente quatro anos e meio, cai para pouco mais de três anos quando não há pedido de liminar. Quando há liminar, mais aproximadamente sete anos são necessários para que haja julgamento final.

Foram deferidas 21 liminares, 4 deferidas em parte e 6 indeferidas (ver gráfico 2). Quanto ao julgamento final, 31 foram julgados procedentes, 4 procedentes sem pronúncia por 24 meses, 9 parcialmente procedentes, 3 julgadas prejudicadas e 12 improcedentes (conforme gráfico 3).

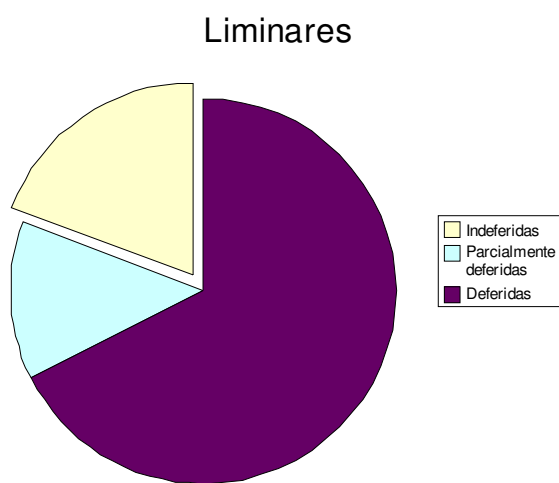


Gráfico 2

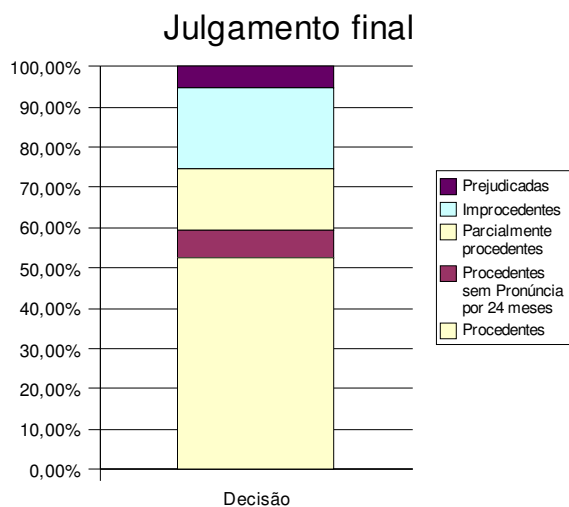
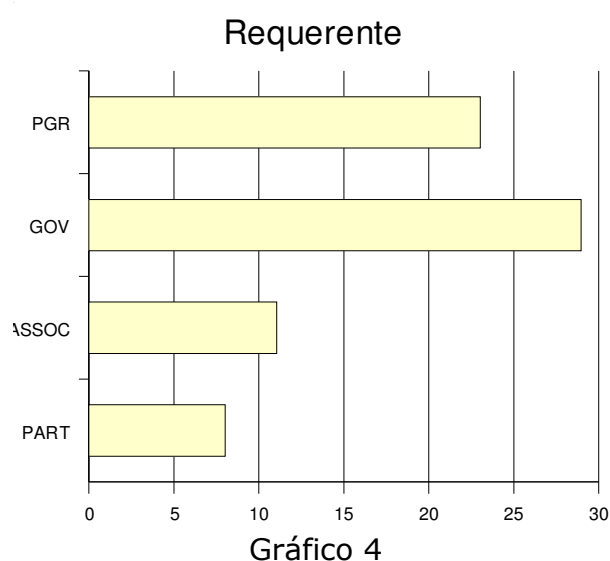


Gráfico 3

Figuram como requerentes destas ações a Procuradoria-Geral da República (PGR), em 23 casos; a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), com 1 caso; os Governadores dos Estados (GOV), em 28 ações; associações de classe, incluindo a Ordem dos Advogados do Brasil (ASSOC), em 11 ações; os Partidos Políticos (PART), requerem 8 ações (ver gráfico 4). Como há apenas 1 ação proposta por mesa de Câmaras ou Assembléias Legislativas, esta passará a ser considerada juntamente àquelas propostas pelos governadores, já que estes, tanto quanto aquelas, são órgãos estaduais.



Considerando-se as regiões administrativas do país, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, são os requerentes aqueles indicados no gráfico 5 abaixo. Observe-se que foram consideradas separadamente, neste tópico, as 8 ações oriundas do Distrito Federal (DF) e as 6 classificadas como da União (UF). Além destas, são 11 ações do Norte (N), 16 do Sudeste (SE), 9 do Centro-Oeste (CO), 13 do Nordeste (NE) e 8 do Sul (S).

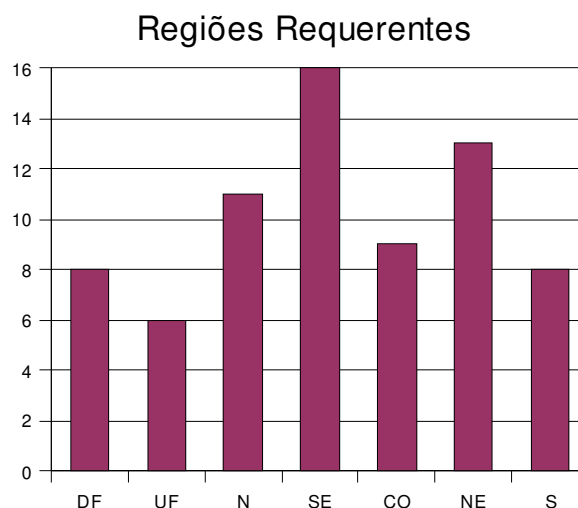


Gráfico 5

Foram requeridos os seguintes órgãos nestas ADI's: Governadores e outros órgãos do Executivo (GOV), 7 ações; Câmara ou Assembléias Legislativas (AL), 30 ações; conjuntamente, Governadores e Câmara ou Assembléias Legislativas (GOV/AL), 27 ações; órgãos federais, quais sejam o Congresso Nacional, Presidência da República e Conselho Nacional de Justiça (FED), 6 ações; Ministro e Secretários da Fazenda da União, dos Estados e do Distrito Federal (FAZ), 1 ação (ver gráfico 6). Esta última foi considerada separadamente, já que abrange diversos entes federativos.

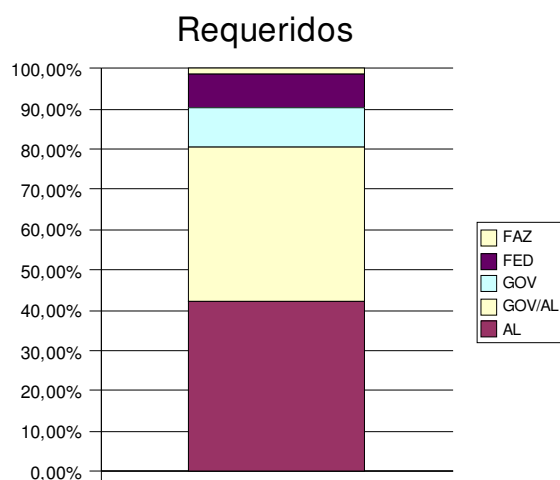


Gráfico 6

Destas 71 ações analisadas, 51 têm por objeto normas estaduais ordinárias (LEI EST), 13 questionam normas estaduais constitucionais (CE) e, em 7, o objeto são normas federais (LEI FED), constitucionais ou não. Veja-se o gráfico 7.

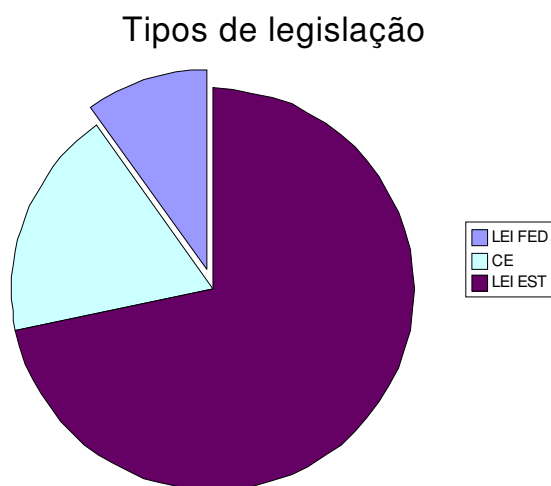


Gráfico 7

Conclui, a partir dos dados acima indicados, que a maior parte das decisões levadas ao STF acerca do Federalismo são julgadas procedentes (cerca de 75 %), sendo também deferidas as liminares (cerca de 80 %), declarando portanto inconstitucionais as normas questionadas, provenientes em 90,14 % dos Estados e do Distrito Federal.

Observável é, também, que existe relativo equilíbrio proporcional entre as regiões do país, especialmente se consideradas suas populações. Merecem destaque o número de ações provenientes do Distrito Federal e da região Norte, relativamente altos, bem como um número relativamente baixo de ações propostas pela região Sul.

No próximo capítulo, serão detalhados os índices acima indicados, com base nas informações específicas das Ações analisadas.

Capítulo 4 – Existem condicionantes extrajurídicos às decisões do STF acerca do Federalismo?

Para tentar responder a indagação que nomeia este capítulo, passo a considerar cada um dos itens específicos das ações analisadas nesta pesquisa. Isolada uma variável (requerente, região e tipo de norma questionada), será possível afirmar quais condicionam as decisões do STF e quais são, numa análise não minuciosa dos casos, apenas o resultado do processo jurídico-político que leva à decisão da Corte.

4.1 – Requerentes

Segue, na tabela 2, o tempo médio entre a distribuição e o julgamento das liminares (1) e o tempo médio entre a distribuição e o julgamento final (2), para cada requerente, quais sejam a Procuradoria-Geral da República (PGR), Governadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal (GOV), associações de classe (ASSOC) e partidos políticos (PART).

Tempo médio apurado por requerente

	1 (DIAS)	1 (MESES)	2 (DIAS)	2 (ANOS)
PGR	143,25	4,77	954	2,65
GOV	163,43	5,44	2149,9	5,97
ASSOC	91	3,03	1581,4	4,39
PART	40,66	1,35	1617,6	4,49

Tabela 2

Observa-se, da tabela acima, que a decisão final, quando a ação é proposta pelo PGR, tem seu resultado em menos da metade do tempo daquele em que os órgãos estaduais requerem-na. Quanto às liminares, é mais veloz o julgamento quando requeridas pelas associações de classe e pelos partidos políticos.

Vejamos, agora, como foram decididas as causas. Na tabela 3, são visualizados os resultados percentuais dos julgamentos liminares, se deferidas (DEF), parcialmente deferidas (PARC) ou indeferidas (IND); na tabela 4, os resultados dos julgamentos finais, quando julgadas as ações procedentes

(PROC), procedentes sem pronúncia por 24 meses (PR/SP), procedentes em parte (PART), improcedentes (IMPR) ou prejudicadas (PREJ). Em ambas tabelas, na coluna TOTAL, se indicará qual o percentual de julgamentos em relação ao total de ações propostas.

Resultados das liminares por requerente

	DEF	PARC	IND	TOTAL
PGR	75 %	0	25 %	17,4 %
GOV	62,5 %	18,75 %	18,75 %	55,17 %
ASSOC	100 %	0	0	72,7 %
PART	0	33,3 %	66,6 %	37,5 %

Tabela 3

Resultados dos julgamentos finais por requerente

	PROC	PR/SP	PART	IMPR	PREJ	TOTAL
PGR	76,2 %	9,52 %	4,76 %	9,52 %	0	91,3 %
GOV	44 %	0	20 %	28 %	8 %	86,2 %
ASSOC	20 %	0	60 %	0	20 %	45,4 %
PART	37,5 %	25 %	0	37,5 %	0	100 %

Tabela 4

Considerando os dados das tabelas anteriores, podemos aferir que, tanto em julgamentos de liminares como em julgamentos finais, o índice percentual de procedência de ações da PGR é maior que a dos Estados, bem como o índice de improcedência destes maior que os daquela. As associações usam mais freqüentemente as liminares, tendo sido todas julgadas procedentes, enquanto os partidos políticos utilizam pouco das liminares, mas tiveram todas as ações que requereram (8, no total), julgadas.

Além disso, observa-se que há poucas liminares julgadas, quando requeridas pela PGR (são apenas 4, em um total de 23 ações propostas). Ocorre que há poucos pedidos de liminar por esta instituição, resultando em um julgamento final mais rápido, conforme demonstrado na tabela 2 acima. Assim, há também um percentual maior de julgamentos finais, em relação todo, para a PGR, quando comparada às ações propostas pelos órgãos dos Estados.

Dos dados obtidos neste tópico, concluo que há uma tendência do

STF a julgar mais rapidamente e com maior índice percentual de procedência as ações propostas pela PGR, em detrimento àquelas propostas pelos órgãos estaduais.

4.2 – Requerentes por região

Como já explicitado no Capítulo 3, às regiões administrativas do IBGE foram acrescentados os dados das ações propostas pelo Distrito Federal e pela União.

Seguem, na tabela 5, o tempo médio de decisão em cada região, apurado entre a distribuição e o julgamento das liminares (1) e o tempo médio entre a distribuição e o julgamento final (2).

Tempo médio apurado por região

	1 (DIAS)	1 (MESES)	2 (DIAS)	2 (ANOS)
UF	46,6	1,55	1219,5	3,38
DF	216,5	7,21	1459,3	4,05
SE	193,62	6,45	1658,5	4,6
CO	82,66	2,75	1350,9	3,75
NE	143	4,76	1506,6	4,18
S	106	3,53	1025,6	2,85
N	40,4	1,34	2444,3	6,79

Tabela 5

Veja-se da tabela 5 acima que o julgamento liminar se dá mais rapidamente quando as ações são requeridas pela região Norte, que é aquela em que o julgamento final torna-se mais distante (já que, conforme apontado no Capítulo 3, a existência de liminares acaba por tornar mais demorado o julgamento final). As ações classificadas como sendo da União, cujas liminares são, em média, julgadas apenas 46,6 dias após a distribuição (sendo a segunda mais rápida), têm seu julgamento final também abaixo da média, sendo este menos rápido apenas que aqueles das ações propostas pela região Sul.

Agora, será demonstrado o índice percentual de procedência dos julgamentos em cada região, nas tabelas 6 e 7, respectivamente quanto às liminares e aos julgamentos finais.

Resultados das liminares por região

	DEF	PARC	IND	TOTAL
UF	66,7 %	0	33,3 %	50 %
DF	50 %	50 %	0	50 %
SE	62,5 %	12,5 %	25 %	50 %
CO	66,7 %	0	33,3 %	33,3 %
NE	80 %	20 %	0	38,5 %
S	100 %	0	0	37,5 %
N	60 %	40 %	0	45,4 %

Tabela 6

Resultados dos julgamentos finais por região

	PROC	PR/SP	PART	IMPR	PREJ	TOTAL
UF	0	0	50 %	50 %	0	66,7 %
DF	42,85 %	0	42,85 %	14,3 %	0	87,5 %
SE	38,6 %	0	30,7 %	15,35 %	15,35 %	81,25 %
CO	62,5 %	12,5 %	12,5 %	12,5 %	0	88,9 %
NE	81,8 %	0	9,1 %	9,1 %	0	84,6 %
S	66,6 %	16,7 %	0	16,7 %	0	75 %
N	50 %	10 %	10 %	20 %	10 %	90,9 %

Tabela 7

Observa-se que há relativo equilíbrio entre os dados apresentados por região. Tanto no julgamento de liminares como no julgamento final há um índice percentual de procedência um pouco acima da média nas regiões Nordeste e Sul e um pouco abaixo desta média no Sudeste e no Distrito Federal. Observa-se, ainda, que as ações da União, apesar de ter um julgamento rápido, foram aquelas em que há menos percentual total de julgamento. Por outro lado, as ações da região Norte, cujo julgamento final é, em média, o mais demorado¹¹, também são aquelas em que há maior índice percentual de julgamento.

Neste tópico, concluo que não há uma clara tendência, no STF, em julgar mais ou menos favoravelmente ou em tempo maior ou menor uma ação de acordo com a região à qual esta faz referência.

¹¹ Das 71 Ações analisadas nesta pesquisa, as 2 que mais demoraram para obter uma decisão final foram propostas pelo Governador do Estado de Rondônia. São as ADI's 104 (julgada 17 anos e 8 meses depois de distribuída) e 96 (cujo julgamento final ocorreu após 15 anos e 10 meses).

4.3 – Tipo de legislação questionada

As normas questionadas perante o STF nas ações analisadas nesta pesquisa foram divididas em 3 categorias, como indicado no Capítulo 3: normas estaduais ordinárias (LEI EST), normas estaduais constitucionais (CE) e normas federais (LEI FED), constitucionais ou não. Neste item analisarei, além do tempo e do índice percentual de procedência, quem são as instituições que mais questionam cada tipo de norma.

A tabela 8 aponta os tempos médios apurados entre a distribuição e o julgamento das liminares (1) e o tempo médio entre a distribuição e o julgamento final (2).

Tempo médio apurado por tipo de legislação

	1 (DIAS)	1 (MESES)	2 (DIAS)	2 (ANOS)
LEI FED	46,66	1,55	1045,8	2,9
CE	31,66	1,05	2742,25	7,62
LEI EST	168,54	5,62	1284	3,56

Tabela 8

A tabela 8 acima aponta que os julgamentos liminares são, em média, muito mais demorados quando trata-se de legislação estadual ordinária. Apesar de suas liminares serem julgadas em tempo aproximadamente igual ao das normas federais, as normas constitucionais estaduais têm seu julgamento final dilatado em relação às outras. Estes dados indicam, portanto, que há uma tendência no STF em julgar mais rapidamente as ações que têm por objeto normas federais.

Vejamos, agora, como são julgadas as liminares (tabela 9) e as decisões finais (tabela 10).

Resultados das liminares por tipo de legislação

	DEF	PARC	IND	TOTAL
LEI FED	66,7 %	0	33,3 %	42,85 %
CE	66,7 %	0	33,3 %	46,15 %
LEI EST	68,2 %	13,6 %	18,2 %	43,14 %

Tabela 9

Resultados dos julgamentos finais por tipo de legislação

	PROC	PR/SP	PART	IMPR	PREJ	TOTAL
LEI FED	0	0	40 %	60 %	0	71,4 %
CE	58,3 %	0	0	33,3 %	8,4 %	92,3 %
LEI EST	57,15 %	9,5 %	16,7 %	11,9 %	4,75 %	82,35 %

Tabela 10

Em relação às liminares, observa-se absoluto equilíbrio, demonstrando-se que não há influência em seu julgamento no que diz respeito ao tipo de legislação questionada. Quanto aos julgamentos finais, vê-se que não há, também, grandes disparidades entre as ações.

Contudo, cabe uma análise mais detalhada para verificar se há influência perceptível em relação ao requerente, se considerarmos o tipo de legislação¹², haja vista as conclusões do item 4.1 acima.

O gráfico 8 trará informações sobre quem são os requerentes de cada tipo de legislação questionada.

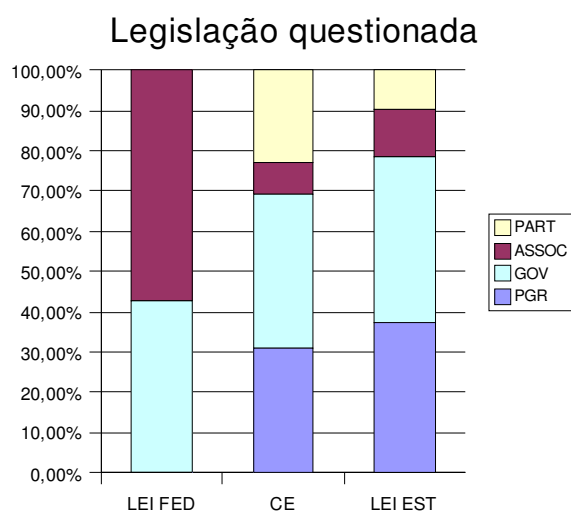


Gráfico 8

Observe-se que, das ações requeridas contra normas federais (apenas 7), 3 foram requeridas por órgãos estaduais. Todas as decisões do STF nestas ações julgaram-nas improcedentes¹³.

Agora, buscarei relacionar os índices percentuais de procedência

¹² Tal hipótese encontra-se ventilada em ALVES, op. cit., p. 26.

¹³ Tratam-se das ADI's 2024, 2747 e 3756. Na ADI MC 2024, a liminar foi indeferida.

daquelas ações propostas pelos órgãos dos Estados (GOV) e aquelas requeridas pela Procuradoria-Geral da República (PGR), em cada tipo de legislação estadual questionada, como se verá na tabela 11.

Resultados dos julgamentos de normas estaduais

	Liminar DEF PGR	Liminar DEF GOV	Final PROC PGR	Final PROC GOV
CE	50 %	66,7 %	100 %	20 %
LEI EST	100 %	91,7 %	88,2 %	93,7 %

Tabela 11

Os dados desta tabela indicam que as normas ordinárias estaduais são, quando questionadas perante o STF, majoritariamente declaradas inconstitucionais, independente de quem requeira as ações. Quanto às normas constitucionais estaduais, vê-se que são sempre declaradas inconstitucionais quando as ações são propostas pela PGR e, quando requeridas pelos órgãos estaduais, somente em 20 % dos casos há julgamento procedente.

Conclui-se, portanto, que sempre que um órgão estadual questiona norma federal, esta é julgada improcedente. Quando a norma questionada é constitucional estadual, as ações requeridas pela PGR apresentam índice percentual de procedência muito mais elevado do que aquele que verifica-se na ações requeridas pelos órgãos estaduais. Se a norma cuja constitucionalidade é questionada no STF for ordinária estadual, independentemente de quem requereu a ação há tendência para um julgamento procedente.

Capítulo 5 – Conclusões

Desta pesquisa, conclui-se que há uma tendência no STF em decidir mais rapidamente e com maior índice percentual de procedência as ações requeridas pela Procuradoria-Geral da República, em detrimento àquelas ações requeridas por órgãos estaduais. Esta tendência mostra-se mais forte quando a norma questionada é constitucional estadual. Quando trata-se de norma ordinária estadual, há forte tendência ao julgamento de procedência da ação de inconstitucionalidade, independentemente do requerente ter sido instituição federal (a PGR) ou estadual.

Todas as ações propostas por órgãos estaduais que têm como objeto normas federais foram julgadas improcedentes.

Concluiu-se, também, que não há como apontar uma tendência, no STF, de dar julgamentos diferentes às ações em razão da região à qual façam parte os Estados que as originaram.

Duas proposições podem ser feitas a partir destas conclusões, sendo uma descritiva, ou seja, a partir dos dados da realidade captados por este trabalho, e outra prescritiva, visando reagir criticamente aos dados constatados.

A proposição descritiva refere-se ao fato de que o STF, ao julgar, em controle abstrato, as ações que abordam o funcionamento do Federalismo no Brasil, centraliza ainda mais o Poder na esfera federal, em detrimento ao Poder dos Estados. Tal atuação causa importantes limitações à autonomia dos Estados, que é garantia constitucional disposta no já citado artigo 18 da Constituição Federal.

A segunda proposição, prescritiva, diz respeito aos Governadores dos Estados, que são requerentes de cerca de 40 % das ações aqui consideradas, as quais questionam muitas vezes normas emanadas pela própria Assembléia Legislativa. Ora, o artigo 125 da Constituição Federal, em seu parágrafo segundo, faculta aos Estados a possibilidade de processar as ações de controle abstrato de normas, através dos Tribunais de Justiça, no próprio Estado, quando tratar-se de norma estadual ou municipal que viola a Constituição Estadual. Assim sendo e, ainda, considerando que as Constituições estaduais seguem os princípios e repetem diversos dispositivos da Constituição Federal, deveriam os governadores recorrer aos seus próprios tribunais, sempre que possível, ao questionar a constitucionalidade daquelas normas.

Também o STF deveria declinar de sua competência nestes casos, estabelecendo que são os Tribunais de Justiça os órgãos competentes para julgar estas ações. Desta forma, estaria contribuindo para a descentralização, também, do controle abstrato de normas, diminuindo a influência do STF no funcionamento do Federalismo no Brasil.

Referências bibliográficas

ALVES, Paulo César Amorim. *O tempo como ferramenta de decisão no STF: um mapeamento da seletividade do tribunal nos tempos processuais das ações diretas de inconstitucionalidade*. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=81>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25ª Edição. Editora Saraiva, São Paulo. 2005.