

## **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E FEDERALISMO: CONTROLE ABSTRATO/CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE COMO MECANISMO PARA LIMITAR A DESCENTRALIZAÇÃO**

Fernando Santos de Camargo<sup>30</sup>

**Resumo:** Nas federações, a existência de pelo menos dois níveis de governo com atribuições definidas constitucionalmente em uma relação não hierárquica (ao menos formalmente) suscita a questão sobre quem será o árbitro quando as unidades componentes entrarem em conflito. Sistemas federativos demandam, portanto, instrumentos para a composição de disputas federativas. Na maioria das federações o Judiciário, por meio da Suprema Corte, desempenha um importante papel na solução desses conflitos. No Brasil, o papel de arbitro é desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e o principal mecanismo por meio do qual as disputas federativas se desencadeiam é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), instrumento por meio da qual um Estado pode buscar a invalidação de uma decisão legislativa da União e vice-versa. Nesse contexto, a questão que emerge é, em um cenário marcado pela concentração de competências legislativas no governo central tal como o definido pela Constituição de 1988, qual seria o papel do STF, como arena principal e última dos embates entre entes federados. Os resultados desses processos demonstram o STF favoreceu a expansão da jurisdição legislativa central.

**Palavras-chave:** Judiciário, Federalismo, Centralização.

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 definiu um complexo quadro de repartição de atribuições entre os entes federados, marcado pela concentração de competências legislativas no governo central. O desenho institucional delineado pela Constituição de 1988 caracteriza-se, nesse sentido, por uma combinação entre descentralização administrativa e centralização legislativa (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010), o que compõe um quadro no governo central é o principal responsável pela elaboração de políticas públicas, enquanto as unidades subnacionais respondem pela execução dessas políticas (ARRETICHE, 2009). Ainda assim, no que diz respeito às atribuições materiais, o texto constitucional de 1988 foi bastante generoso com a União ao concentrar nas mãos das autoridades federais vinte e cinco matérias de competência

---

30 Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

administrativa exclusiva (art. 21), sem a possibilidade de delegação, e apenas doze matérias de competência comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 22).

Em princípio, portanto, o arranjo federativo brasileiro seria marcado por um predomínio do governo central sobre as demais entidades federadas (Estados e Municípios). A questão que emerge de tal panorama é qual seria o papel do Supremo Tribunal Federal (STF), como arena principal e última dos embates entre entes federados, na federação brasileira? O objetivo deste estudo é justamente analisar o papel desempenhado pelo STF em termos de centralização/descentralização do arranjo federativo brasileiro.

O texto encontra-se dividido em três seções. Na primeira seção, discuto, de modo breve, o papel das supremas cortes em Estados federais e, em seguida, analiso as características institucionais do arranjo federativo brasileiro que, em princípio, influiriam a atuação pró-União do STF em conflitos federativo. A segunda seção, por seu turno, apresenta a metodologia e os indicadores empregados para testar as hipóteses formuladas. Os resultados obtidos, por sua vez, são analisados e interpretados na seção seguinte. Em seguida, na quarta seção, examino as poucas vitórias estaduais sobre as instituições centrais. A conclusão, por fim, retoma os pontos principais e sintetiza os resultados.

## **STF COMO INSTITUIÇÃO QUE FAVORECE O GOVERNO CENTRAL**

Na teoria clássica do federalismo, a ideia de instituir o Poder Judiciário como instância última das disputas federativas encontra-se atrelada à preocupação de garantir a máxima imparcialidade possível na composição do conflito. O Judiciário é retratado, assim, como instituição equidistante dos litigantes que, por não estar, em princípio, sujeita às pressões da política cotidiana, seria apta a assegurar o cumprimento das normas de divisão de competências conforme previsto no texto original.

A preocupação em estabelecer a cúpula do judiciário federal como órgão – ao menos em tese - imparcial nos conflitos federativos remonta, portanto, aos Artigos Federalistas (*Federalist Papers*), textos que delinearam as instituições políticas da primeira federação moderna, os Estados Unidos. No Artigo nº. 78, Hamilton desenha os contornos gerais do controle de constitucionalidade (no caso americano, desempenhado por qualquer tribunal apenas no exame do caso concreto) ao

sustentar que cabia ao judiciário preservar as determinações da autoridade delegante (o povo) frente os atos da autoridade delegada (legislativo), embora tal controle tenha se firmado apenas anos depois com o caso *Marbury versus Madison* em 1803. Como Hamilton considerava o Judiciário o ramo mais fraco do poder por não ter participação na força e na riqueza, nem a capacidade de tomar resoluções e depender inclusive do Executivo para fazer valer seus julgamentos (HAMILTON in HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 464), defende a adoção de medidas suplementares, como estabilidade funcional e irredutibilidade da remuneração, para assegurar independência no exercício de suas funções (HAMILTON in HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 468).

Entretanto, aspectos institucionais referentes à organização e à composição das altas cortes judiciais em federações levantam a suspeita quanto à imparcialidade desses tribunais, ao menos nas relações entre centro e subunidades.

Nesse sentido, Bzdera (1993), com base no estudo comparativo dos tribunais federais de cúpula em sete federações (Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Alemanha, Áustria, Bélgica) e em dois sistemas não federais com características federativas (Comunidade Europeia<sup>31</sup> e Itália), constata que, em todos eles, as decisões das supremas cortes nas disputas federativas têm promovido a centralização política (e a descentralização administrativa) da federação. Segundo autor três elementos característicos das altas cortes federais que contribuiriam para a tendência de favorecimento do governo central, dois dos quais presentes também no STF.

O primeiro elemento diz respeito à configuração da alta corte federal, que, embora esteja prevista na Constituição, sua composição e organização normalmente envolvem a participação de autoridades centrais e, em casos extremos, como o canadense, o tribunal pode ser inclusive abolido. O principal fator a ser destacado, nesse sentido, é que todos ou, ao menos, a maioria dos membros das altas cortes são selecionados por autoridades centrais. Desse modo, pela carreira (como escritos e decisões anteriores) os responsáveis pela escolha podem optar por pessoas alinhadas política e ideologicamente com o governo central - o que é, de fato, a própria intenção de um procedimento de nomeação (BZDERA, 1993, p. 22-24).

O segundo elemento é a adoção da técnica de “opinião singular anônima” para fundamentar as decisões. Na maioria dos países estudados por Bzdera (1993), as

---

31 Texto anterior ao Tratado de Maastricht (1993).

decisões das supremas cortes são emitidas como únicas, sem mencionar votos dissidentes. Mesmo nos países em que não há essa exigência, a publicação de votos contrários é escassa. Segundo o autor, a aparência de unanimidade dissimula os conflitos políticos existentes (BZDERA, 1993, p. 25).

O terceiro elemento, por fim, é o mito da independência judicial: apesar de ser patente a existência de um viés na atividade dos tribunais federais de última instância, eles sempre procuram se afirmar como um árbitro independente nas disputas federativas (BZDERA, 1993, p. 26).

Assim, para o autor, ainda que os tribunais não tenham responsabilidade primária nessa tendência geral, eles “não impedem as iniciativas legislativas centralizadoras do governo federal e, algumas vezes, encorajam e incitam ativamente tais iniciativas federais” (BZDERA, 1993, p. 20, tradução nossa). O controle de constitucionalidade desempenhado pelas altas cortes federais examinadas é exercido primordialmente sobre normas estaduais e apenas raramente sobre normas federais. Bzdera (1993, 19, tradução nossa) conclui, assim, que “a principal função de uma alta corte federal é favorecer e legitimar a expansão gradual da jurisdição legislativa central”.

No Brasil, além das duas características apontadas por Bzdera (1993, p. 22-26) como aspectos comuns das altas cúpulas judiciais em federações e encontradas no STF – composição definida por autoridades do governo central e mito da independência judicial – o desenho institucional federativo delineado pela Constituição de 1988, marcado pelo amplo espectro de competências legislativas da União e o consequente limitado escopo normativo dos Estados, também ajudaria a explicar essa inclinação.

Nesse quadro, as características institucionais do STF, tribunal responsável pelo julgamento de conflitos federativos entre União e Estados em sede de controle abstrato de constitucionalidade, poderiam ser encaradas como componentes adicionais na explicação da tendência centralizadora. O fato de os juízes serem nomeados pelo Presidente da República após a aprovação do Senado Federal possivelmente exerceria um impacto muito menor se as competências do governo central fossem reduzidas. Do mesmo modo, ainda que os Estados tivessem alguma

participação na escolha dos Ministros do STF<sup>32</sup>, dificilmente conseguiriam contornar essa tendência sem descumprir a Constituição.

Na verdade, os formuladores da Constituição de 1988, nesse sentido, não criaram barreiras institucionais para impedir a ampliação de modo unilateral do âmbito de ação do governo nacional, isto é, não estabeleceram oportunidades de veto para que os governos subnacionais (ARRETCHE, 2009) ao menos pudessem, se não impedir, barganhar no processo decisório central. Ao contrário, "as instituições que regem as interações entre as elites do governo central e as elites regionais permitem que uma preferência majoritária nas duas casas centrais não encontre obstáculos institucionais para converter-se em política" (ARRETCHE, 2009, p. 412). E devido à distribuição de competências legislativas altamente favorável ao ente central, a instância que poderia ampliar o âmbito de ação dos governos subnacionais atua, na verdade, na limitação do seu escopo legislativo. Ou seja, o controle abstrato de constitucionalidade restringiu ainda mais a descentralização (TOMIO & ROBL FILHO, 2013).

Nesse quadro, este estudo pretende analisar os efeitos da atuação da suprema corte brasileira em termos de centralização/descentralização do arranjo federativo brasileiro a partir da verificação da hipótese de Bzdera (1993, p. 20) de que a alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central.

## METODOLOGIA, INDICADORES E HIPÓTESES

A investigação dos efeitos da atuação do Supremo Tribunal Federal na federação brasileira, em termos de centralização/descentralização do desenho federativo, tem por base os resultados das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) que envolveram disputas federativas.

---

32 No Brasil, os Senadores devem aprovar os indicados para Ministros do STF antes da nomeação pelo Presidente da República. Esse fato poderia, *a priori*, ser tomado como a participação dos governos subnacionais na seleção dos membros da suprema corte. Contudo, o arranjo institucional dos Poderes favorece a atuação partidária do Senado Federal e não federativa, como demonstram evidências empíricas (NEIVA & SOARES, 2013). Na verdade, embora se atribua normativamente às câmaras altas a tarefa de representação estadual nos sistemas federativos, em grande parte das federações a influência regional exercida pelos senados é baixa (WATTS, 2008, p.153).

A ADI é um instrumento do sistema de controle judicial de constitucionalidade para a invalidação de lei ou ato normativo federal ou estadual incompatíveis com a Constituição. Por meio dela, um Estado pode requerer a invalidação de uma norma federal quando entender que a União, ao editar a lei, desrespeitou preceitos constitucionais, como as regras de repartição de competências constitucionais (ou, ainda, quando entender que outro Estado extrapolou sua esfera de competência). Do mesmo modo, a União pode solicitar a invalidação de lei estadual quando entender que esta desrespeitou dispositivos constitucionais, como a invasão do âmbito de atribuições federais.

A ADI, entretanto, não é o único instrumento de revisão judicial existente no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, pelo qual autoridades estaduais e federais podem fazer uso para impedir ou restringir a ação de um ente federativo sobre outro. A análise empreendida neste estudo, contudo, se concentra nos dados das ADI por três razões.

A primeira é que a produção de efeitos gerais de invalidação da produção normativa torna o controle abstrato a instância definitiva da resolução de conflitos federativos. Nesse sentido, embora disputas federativas possam se travadas em outras instâncias por meio do controle difuso, os efeitos dessa modalidade de revisão judicial de constitucionalidade, em princípio, são restritos às partes litigantes e, portanto, não implicam a invalidação da lei ou ato normativo, mas sim a sua aplicação em determinado caso. Em sede de controle difuso, deste modo, a derrota de um ente não significa, necessariamente, a derrubada definitiva de uma decisão legislativa.

A segunda razão é que, entre as diversas ações que o controle abstrato de constitucionalidade engloba (ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ação direta de inconstitucionalidade interventiva), a ação direta de inconstitucionalidade (genérica) é a mais utilizada<sup>33</sup> e é, por excelência, a arena de conflitos federativos.

A ADI interventiva, por exemplo, embora envolva necessariamente disputas entre entes federados, pode ser somente iniciada por uma das partes (no caso de

---

33 No período considerado pelo estudo (1988 a setembro/2012), haviam sido propostas 23 ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), 10 ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), 203 arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e 4751 ações diretas de inconstitucionalidade genérica (ADI).

conflitos entre União e Estado, a legitimidade é exclusiva do Procurador-Geral da República) e, por conseguinte, não oferecem oportunidades equânimes de participação dos entes envolvidos. Trata-se, expressamente, de um mecanismo à disposição do governo central para limitar a ação de governos regionais.

A ação declaratória de constitucionalidade (ADC), por seu turno, destinada a afastar eventual quadro de insegurança jurídica, tem por objeto apenas leis ou atos normativos federais. Portanto, embora conte com os mesmos legitimados da ADI, é um mecanismo a disposição do governo central para “blindar” normas federais que futuramente possam ser questionadas judicialmente.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e arguição de descumprimento de preceito fundamental, por fim, além de escassas quando comparadas com a ADI, envolvem normalmente a observância de direitos fundamentais, não se constituindo arenas de disputas entre entes federados, assim como também as arguições de descumprimento de preceito fundamental. Quando uma ADO, equivocadamente visa a invalidação de uma norma ou ato, é conhecida como ADI.

A terceira razão é que o objeto da ação - a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo - influi diretamente numa das características centrais do arranjo federativo – a repartição de competências legislativas. Como o pedido da ação, em conflitos federativos, é a invalidação de uma norma (ou ato) editado pelo outro litigante, o resultado da revisão judicial abstrata provocada por ADI limita necessariamente o escopo normativo de um dos entes, seja do requerido em caso de procedência, seja do requerente em caso de improcedência.

Nesse sentido, este estudo dá seguimento pioneiro de Oliveira (2009) sobre o Poder Judiciário como árbitro da federação brasileira. Contudo, além de ampliar o volume de dados examinados, reorienta a investigação, rediscute alguns dos pressupostos e reinterpreta os resultados.

Em seu trabalho, Oliveira (2009, p. 226) procura demonstrar "que há uma tendência do Poder Judiciário em favorecer o Governo central, em detrimento dos governos estaduais, nas questões de ordem constitucional que chegam ao STF". Para isso, a autora analisa a influência do Supremo Tribunal Federal no sistema federativo brasileiro como um capítulo do papel desempenhado pelo Poder Judiciário nos países federais.



A pesquisa de Oliveira (2009) focou a atuação do Supremo Tribunal como árbitro nas disputas envolvendo dois níveis de entes federativos – Estados-membros e União –, a partir das taxas de sucesso no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que um propôs contra outro, sob a alegação de usurpação da competência legislativa, fixada no documento constitucional (OLIVEIRA, 2009, p. 224).

Seu estudo (OLIVEIRA, 2009, p. 234) teve por base os dados de 305 ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), de um total de 941 envolvendo questões federativas. Foram considerados apenas três tipos de ações, abrangendo somente conflitos entre as esferas estadual e federal: 1) ações propostas pelo Procurador-Geral da República contra o Governador do Estado ou Assembleia Legislativa; 2) ações propostas pelos Governadores dos Estados contra o Presidente da República, Senado Federal, Congresso ou Ministro de Estado; e 3) ações propostas pelas Assembleias Legislativas estaduais contra o Presidente da República, Senado Federal, Congresso ou Ministro de Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 234). Estavam, portanto, excluídas as ações propostas pelos demais legitimados<sup>34</sup> e as que envolviam a esfera municipal. Por fim, as ações foram reunidas em dois blocos – ações da União contra Estados (grupo 1) e ações dos Estados contra a União (grupo 2) (OLIVEIRA, 2009, p. 235) e classificadas em nove temas - administração pública, servidor público, política social, políticas econômicas, privatizações, regulação econômica do setor público, política tributária, regulação da sociedade civil e competição política (OLIVEIRA, 2009, p. 242-243).

Os resultados demonstraram que as ações impetradas pela União contra os Estados foram mais vitoriosas, o que a autora (2009, p. 224) interpretou como indício de um "federalismo centralizador". O fracasso, porém, de todas as ações propostas pelos legitimados estaduais, dada a diferença de matérias objeto das ações dos requerentes, impossibilitou relacionar o sucesso ao tema da ação, verificando se as taxas de êxito correspondiam, na verdade, a determinado assunto (e não a determinado requerente), o que, por conseguinte, segundo a autora, impediu chegar a conclusões mais robustas.

---

34 Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.



Como Oliveira (2009), este estudo parte do exame das ADI para a investigação do papel do STF nos conflitos federativos. Contudo, além de ampliar o foco temporal de análise para abarcar mais de vinte anos (de 1988 a setembro/2012), adota um conceito formal de conflito federativo, relacionado aos atores (ou às instituições) requerentes e requeridos.

Nesse cenário, é possível a existência de conflitos federativos de três ordens: União contra Estado, Estado contra União e Estado contra Estado<sup>35</sup>. Como o objetivo deste trabalho é analisar o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal em termos de centralização/descentralização, disputas entre Estados não são objetos de exame.

Tendo isso em vista, as categorias de conflito federativo *União x Estado* e *Estado x União* englobam, assim, qualquer ação que envolva em um dos polos um ator ou uma instituição federal e, no outro, um ator ou uma instituição estadual<sup>36</sup> (Ver Figura 1). A opção por um critério formal é por que, por definição, qualquer ADI tem por objeto um pedido de invalidação de lei ou ato normativo e, por conseguinte, remete à competência normativa de quem a produziu. Ainda que a alegação seja de violação material de norma constitucional, o que está em jogo quando há instituições federais de um lado e instituições estaduais de outro, é a extensão do escopo normativo de um ente federado. Além disso, pretende-se examinar outros indicadores para depurar as taxas de vitória de um ente federado sobre outro.

**Figura 1** Tipos de conflitos federativos

Conflito	Requerente	Requerido
----------	------------	-----------

35 Ainda que as disputas entre Municípios e Estados e entre Municípios e União igualmente possam ser consideradas conflitos federativos, a ADI não é o mecanismo adequado para esses embates, visto que autoridades municipais não tem legitimidade para propor ações nesse sentido, nem as normas locais podem ser objeto de tal tipo de ação.

36 Excluíram-se, assim, as ações propostas pelos demais legitimados (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, Confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional), independentemente de quem ocupe o outro polo da demanda e as disputas “internas”, isto é, legitimados federais contra instituições centrais e legitimados estaduais contra instituições do mesmo estado. Também foram excluídas propostas por legitimados federais e estaduais contra tribunais, sejam eles estaduais (Tribunais de Justiça dos Estados) ou federais (Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça, entre outros) por envolverem, tipicamente, pedidos de invalidação de resoluções/decisões administrativas de competência dos próprios órgãos judiciais, cujo resultado não poderia ser interpretado propriamente como centralização ou descentralização.

<b>União</b> <b>x</b> <b>Estado</b>	{	- Presidente da República	<b>x</b>	- Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal
		- Mesa do Senado Federal		- Governador do Estado ou do Distrito Federal
<b>Estado</b> <b>x</b> <b>União</b>	{	- Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal	<b>x</b>	- Congresso Nacional
		- Governador do Estado ou do Distrito Federal		- Senado Federal
<b>Estado</b> <b>x</b> <b>Estado</b>	{	- Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal	<b>x</b>	- Câmara dos Deputados
		- Governador do Estado ou do Distrito Federal		- Presidente da República
				- Ministro de Estado
				- Conselho Nacional de Política Fazendária
				- Conselho Nacional do Meio-Ambiente
				- Banco Central
				- Conselho Nacional de Saúde
				- Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal
				- Governador do Estado ou do Distrito Federal

Em primeiro lugar, busca-se identificar quais são os legitimados e, por conseguinte, qual ente federado é o responsável pela iniciativa da maior parte de ADI envolvendo conflitos federativos. A primeira hipótese (H1) é que, devido a maior probabilidade dos governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito na utilização do mecanismo serem da União (BZDERA, 1993), os requerentes federais (Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Procurador-Geral da República) seriam os atores responsáveis por iniciar a maioria dos processos nesse sentido.

Em segundo lugar, procura-se verificar a hipótese central do estudo (H2), a de que a alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central (BZDERA, 1993). A verificação da preposição engloba vários testes.

O primeiro é se há diferenças na condução do processo conforme o requerente. Para isso, compara-se o percentual de ações que aguardam o julgamento

e o tempo médio de julgamento das ADI iniciadas pelos legitimados federais e estaduais em conflitos federativos. A existência de disparidade pode ser um indício de favorecimento de um ente federado em detrimento do outro, pois diferentemente da decisão de mérito, não há constrições institucionais (como o amplo rol de competências do governo central em comparação com os governos subnacionais) que justifiquem maior agilidade no processamento das ações propostas por determinado requerente.

O segundo teste é a medição das taxas de êxito/fracasso das ações iniciadas pelos legitimados do governo central e dos estados-membros. A análise elementar é a comparação do percentual de ADI julgadas procedentes (e procedentes em parte) conforme o ente requerente entre as ações já decididas (procedentes, procedentes em partes e improcedentes)(Figura 2).

**Figura 2** Cálculo da taxa de êxito

$$T1 (\%) = \frac{(\text{total ADI procedentes}) + (\text{total ADI procedentes em parte}) \times (100)}{(\text{total ADI procedentes}) + (\text{total ADI procedentes em parte}) + (\text{total de ADI improcedentes})}$$

O terceiro teste é a medição das taxas de concessão de medidas liminares. O deferimento de medida liminar é um indicativo de êxito porque possibilita a produção dos efeitos pleiteados antes da decisão definitiva. A limitação da atuação do oponente, nesse cenário, pode representar uma vitória ainda que o julgamento final reverta a decisão liminar, na medida em que as oportunidades para implantação de uma política, por exemplo, podem se perder com o tempo. Assim, confrontam-se os percentuais de medidas liminares deferidas e deferidas em parte de acordo com o requerente (a medição exclui os pedidos não conhecidos e prejudicados, bem como os que aguardam julgamento, por não ausência de resolução do mérito).

Ainda, para apurar o teste das hipóteses 01 e 02, procura-se comparar os dados relativos à concessão de liminares e ao resultado do processo conforme o ente federativo nos conflitos federativos com os dados referentes a questões não federativas e identificar os legitimados individualmente do polo propositor. O objetivo desse exame é duplo.

Primeiro, verificar se o STF tem desempenhado o seu papel de árbitro de federação. A resposta será positiva caso os dados não demonstrem diferenças significativas entre as ADI sobre conflitos federativos e as demais. A análise, assim, precede o exame sobre como o Tribunal tem exercido esse papel.

Segundo, verificar se os resultados obtidos (taxa de êxito, tempo de julgamento, concessão de liminares) seriam mais vinculados aos atores requerentes do que às unidades federadas que representam nesses embates. A resposta será positiva caso o desempenho dos requerentes não varie conforme a ação envolva ou não conflitos entre União e Estado. O teste, nesse sentido, procede à análise dos resultados obtidos pelos entes federados.

## RESULTADOS

Das 5011 ADI<sup>37</sup> contabilizadas entre 1988 e janeiro de 2014, 18,2% (912) envolveram conflitos entre entes federativos<sup>38</sup> (Tabela 1), das quais 91% (830) figuravam atores/instituições federais em um dos polos e estaduais no outro.

**TABELA 1 - ADI: resultado, tipo de conflito e requerente**

	<b>Aguarda julgamento</b>	<b>Não conhecida</b>	<b>Improcedente</b>	<b>Procedente</b>	<b>Total</b>
<b>Federativo</b>	<b>329</b>	<b>269</b>	<b>46</b>	<b>268</b>	<b>912</b>
<b>União x Estado</b>	259	187	28	243	717
Presidente	5	1	-	-	6
PGR	253	186	28	243	710
Senado	1	-	-	-	1
<b>Estado x União</b>	43	50	13	7	113
Assembleia	9	12	4	1	26
Governador	34	38	9	6	87
<b>Estado x Estado</b>	27	32	5	18	82
Assembleia	-	1	-	-	1
Governador	27	31	5	18	81
<b>Não federativo</b>	<b>1416</b>	<b>1675</b>	<b>271</b>	<b>737</b>	<b>4099</b>
<b>Interno<sup>39</sup></b>	410	274	79	408	1171
Assembleia	5	10	2	2	19

37 Dados coletados e organizados pelo DIRPOL – Núcleo de Direito e Política (UFPR).

38 Houve dois conflitos entre Municípios e Estados e um conflito entre Município e União, todos iniciados pelo governo local, que tiveram seguimento negado por ilegitimidade do requerente. Tais conflitos foram classificados na categoria “outros” (assim como os demais conflitos iniciados pelo governo local) por não estarem na alçada do STF. A corte competente para resolução dessa modalidade de ação é o Tribunal de Justiça do Estado.

39 ADI em que figuram em polos opostos instituições de um mesmo ente federativo, como, por exemplo, Governador x Assembleia Legislativa do próprio Estado e Procurador-Geral da República x Congresso Nacional.

Governador	335	211	63	373	982
Presidente	-	-	1	-	1
PGR	70	53	13	33	169
<b>Outro</b>	1006	1401	192	329	2928
Assembleia	4	6	1	-	11
Associação	601	682	87	136	1506
Governador	14	13	3	6	36
Município	-	15	-	-	15
OAB	137	62	18	35	252
Partido	216	518	77	96	907
Pessoa física	-	48	-	-	48
Presidente	2	-	-	-	2
PGR	32	57	6	56	151
<b>Total</b>	<b>1745</b>	<b>1944</b>	<b>317</b>	<b>1005</b>	<b>5011</b>

FONTE: Supremo Tribunal Federal.

O primeiro dado que se observa na comparação entre as ações sobre disputas federativas e as demais ações é que não houve diferenças significativas no que diz respeito ao desempenho do STF na condução do processo (Tabela 1). Entre as ações que tratavam de conflitos federativos, 36,1% (329) ainda não haviam sido julgadas em janeiro de 2014, percentagem pouco superior à taxa de julgamento das demais ADI (34,5%). No mesmo sentido, o tempo médio de julgamento<sup>40</sup> (Tabela 2) das ADI referentes a tais disputas foi ligeiramente superior (5,9 anos) ao tempo despendido para a resolução das demais ADI (5,6 anos). Essa pequena diferença, ainda, é relevada caso se considere o julgamento dos pedidos de medidas liminares, que, na hipótese de deferimento, antecipam o resultado pretendido pelo requerente.

**TABELA 2 – Tempo médio de julgamento (em anos)**

<b>Tipo de conflito</b>	<b>Tempo</b>
<b>Federativo</b>	<b>5,9</b>
União x Estado	6,0
Estado x União	6,8
Estado x Estado	4,5
<b>Não federativo</b>	<b>5,6</b>

40 O tempo médio de julgamento foi calculado com base na diferença (em anos) entre a data de propositura da ADI perante o STF e a data de publicação do acórdão. Foram consideradas apenas as decisões com resolução do mérito (conhecidas e julgadas improcedentes, procedentes ou procedentes em parte).

Interno	6,7
Outro	4,6
<b>Total</b>	<b>5,7</b>

FONTE: Supremo Tribunal Federal.

A taxa de sucesso quanto ao pedido de deferimento de medida liminar, por sua vez, foi significativamente superior nas ADI sobre conflitos federativos (Tabela 3). Das 764 ações envolvendo disputa entre entes federados em que houve pedido de liminar (83,8% do total), 34,3% (262) obtiveram êxito, enquanto pouco menos de um quinto (878) das demais ADI tiveram suas liminares deferidas, embora a medida tenha sido pleiteada em 90,7% (3719) dos processos. A taxa de êxito da União quanto ao pedido de liminar (pedidos não prejudicados, conhecidos e decididos<sup>41</sup>) foi significativamente maior que a obtida pelos Estados (85,6% contra 65,7%<sup>42</sup>).

No entanto, não se constata diferença significativa caso se considere apenas as ADI com pedido de liminar que ainda não foram decididas definitivamente (Tabela 4). Enquanto 17,9%(48) das ADI que envolvem embates federativos já produzem algum efeito antes do término do processo, a taxa de concessão de medidas liminares nos demais casos foi de 16,4% (219), sendo que tal pedido está presente em 94,4% (1337) dessas ações e em apenas 81,5% (268) das ADI que envolvem conflitos federativos e ainda aguardam julgamento.

**TABELA 3 – Medidas liminares em ADI: resultado, tipo de conflito e requerente**

	Sem liminar	Aguarda julgamento	Não conhecida	Prejudicada	Indeferida	Deferida	Total
<b>Federativo</b>	<b>148</b>	<b>220</b>	<b>3</b>	<b>235</b>	<b>44</b>	<b>262</b>	<b>912</b>
<b>União x Estado</b>	136	164	2	151	33	231	717
Presidente	1	4	-	1	-	-	6
PGR	135	160	2	150	33	230	710
Senado	-	-	-	-	-	1	1
<b>Estado x União</b>	12	30	1	43	10	17	113

41 Como exposto na seção anterior, o cálculo da taxa de êxito/sucesso exclui os pedidos não conhecidos e prejudicados, bem como os que ainda aguardam julgamento.

42 A União teve 231 pedidos de medidas liminares deferidos e 33 indeferidos nos conflitos contra os Estados, enquanto a medida foi concedida aos Estados 17 e negada 10 vezes nas ações que propuseram contra o governo central. Nos conflitos entre Estados o êxito (14 em 15) no deferimento de liminares dos legitimados estaduais foi muito maior (93,3%). Tais dados revelam, como se verá a seguir, que as taxas de sucesso devem-se à origem da norma a qual se pretende invalidar e não ao requerente.

Assembleia	6	5	-	10	4	1	26
Governador	6	25	1	33	6	16	87
<b>Estado x Estado</b>	-	26	-	41	1	14	82
Assembleia	-	-	-	1	-	-	1
Governador	-	26	-	40	1	14	81
<b>Não federativo</b>	<b>380</b>	<b>1092</b>	<b>7</b>	<b>1284</b>	<b>458</b>	<b>878</b>	<b>4099</b>
<b>Interno</b>	105	254	2	260	108	442	1171
Assembleia	2	6	-	5	3	3	19
Governador	63	201	2	220	85	411	982
Presidente	-	-	-	1	-	-	1
PGR	40	47	-	34	20	28	169
<b>Outro</b>	275	838	5	1024	350	436	2928
Assembleia	-	3	-	5	3	-	11
Associação	131	530	2	527	151	165	1506
Governador	2	11	-	13	3	7	36
Município	1	-	-	14	-	-	15
OAB	13	114	1	47	22	55	252
Partido	100	163	2	364	162	116	907
Pessoa física	15	-	-	33	-	-	48
Presidente	-	2	-	-	-	-	2
PGR	13	15	-	21	9	93	151
<b>Total</b>	<b>528</b>	<b>1312</b>	<b>10</b>	<b>1519</b>	<b>502</b>	<b>1140</b>	<b>5011</b>

FONTE: Supremo Tribunal Federal.

**TABELA 4 – Medidas liminares em ADI que aguardam julgamento**

	Sem liminar	Aguarda julgamento	Não conhecida	Prejudicada	Indeferida	Deferida	Total
<b>Federativo</b>	<b>61</b>	<b>208</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>48</b>	<b>329</b>
União x Estado	56	155	1	1	5	41	259
Estado x União	5	27	-	2	3	6	43
Estado x Estado		26	-	-	-	1	27
<b>Não federativo</b>	<b>79</b>	<b>1004</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>219</b>	<b>1416</b>
Interno	33	236	2	1	32	106	410
Outro	46	768	1	10	68	113	1006
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>1212</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>108</b>	<b>267</b>	<b>1745</b>

FONTE: Supremo Tribunal Federal.

O STF, portanto, não se eximiu do seu papel de árbitro da federação.



Os dados também demonstram o diferente uso da ADI que fizeram os legitimados federais e estaduais (Tabela 5). Enquanto a União utilizou esse instrumento para atuar nas disputas contra os Estados (68,9% das ADI propostas por legitimados federais envolveram conflitos contra os Estados), as subunidades nacionais o empregaram para resolver disputas internas (80,5%), como as batalhas jurídicas entre Governadores e Assembleias (9,1% das ADI iniciadas pelos legitimados estaduais foram propostas contra a União e 6,6% contra outros Estados).

**TABELA 5 – Entidade requerente e tipos de conflito**

	<b>União x Estado</b>	<b>Estado x União</b>	<b>Estado x Estado</b>	<b>Interno</b>	<b>Outro</b>	<b>Total</b>
<b>União</b>	717	-	-	170	153	1040
<b>Estado</b>	-	113	82	1001	47	1243
<b>Outros</b>	-	-	-	-	2728	2728
<b>Total</b>	717	113	82	1171	2928	5011

FONTE: Supremo Tribunal Federal.

Os dados, nesse sentido, confirmam a hipótese (H1), de que os legitimados federais (Presidente da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Procurador-Geral da República) seriam os principais responsáveis pela instauração de conflitos federativos entre governo central e governos regionais por meio de ADI devido a maior probabilidade de os governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito na utilização do mecanismo serem da União.

No que diz respeito ao desempenho do seu papel de árbitro da federação, o STF discriminou moderadamente requerentes estaduais e federais quanto à condução do processo. Os dados, na verdade, não revelam diferença significativa quanto ao volume de ações ainda não julgadas: em janeiro de 2014, 38,1 % (43) das ações propostas por Governadores e Assembleias Legislativas contra a União ainda não haviam sido julgadas, enquanto 36,1% (259) das ações da União contra os Estados encontravam-se na mesma situação (Tabela 1). Contudo, deve ser sopesado o fato de os legitimados federais haverem proposto quase sete vezes mais ADI nesse sentido (717 contra 113). Além disso, observa-se uma diferença no tempo médio de julgamento das ações propostas conforme o ente requerente: as ADI iniciadas pelos legitimados federais contra os Estados levaram em média 6 anos para serem

decididas, enquanto os processos instaurados por Assembleias e Governadores contra a União perduraram, em média, 6,8 anos (Tabela 2).

O resultado das ações, por sua vez, confirma a hipótese (H2) de que alta corte federal favorece e legitima a expansão gradual da jurisdição legislativa central (BZDERA, 1993). A taxa de êxito da União nas ações que propôs contra os Estados foi significativamente superior às ADI propostas por Assembleias e Governadores contra o governo central.

Das ações propostas pelos legitimados federais e resolvidas no mérito (excluídas, portanto, as não conhecidas e as que aguardam julgamento), 89,7% (243 de 271) obtiveram resultado favorável (julgadas procedentes ou procedentes em parte), enquanto a taxa de sucesso dos Governadores e Assembleias que enfrentaram a União foi de 35% (7 de 20)<sup>43</sup>.

Além disso, o STF foi mais generoso com a União na concessão de liminares. Ainda que não existam diferenças significativas quanto à resolução dos pedidos de liminar<sup>44</sup>, a taxa dessas medidas nas ações do governo central contra governos subnacionais é mais que o dobro do observado no caso contrário (Tabela 3). O pedido da União foi deferido em 55,4% (231) das ações (considerados apenas os pedidos já decididos), o que implica em uma taxa de êxito de 87,5% (desconsiderados os pedidos não conhecidos e prejudicados). As Assembleias e os Governadores, por sua vez, tiveram apenas 23,9% (17) dos seus pedidos de liminar deferidos, o que implica numa taxa de 63%.

Por fim, os dados demonstram que o êxito está mais atrelado à origem do ato ou da norma (se federal ou estadual) do que ao requerente. Independentemente de quem provoque o controle abstrato de constitucionalidade, é mais fácil obter um resultado favorável do STF quando a ação envolve pedido de invalidação de normas ou atos editados por instituições estaduais em vez de federais. Das ADI propostas pelo PGR, mais de dois terços (67,7%) versavam sobre conflitos contra os Estados. Das restantes, 14,7% (99) envolviam pedido de invalidade de normas promulgadas

43 Note-se, ademais, que a maioria absoluta (71,4%) das ADI propostas pelos Estados contra a União e já decididas sequer foi conhecida pelo STF, ao passo que o percentual de ações iniciadas pela União que se encontram na mesma situação é de 40,8% (187). Ver Tabela 1.

44 28,2% (164 de 581) dos pedidos de liminar nas ações propostas por legitimados federais contra instituições federais aguardam julgamento, ao passo que o percentual de pedidos de liminar ainda não decididos nas ações de Estados contra a União é de 29,7% (30 de 101). Caso sejam considerados apenas as ADI que aguardam julgamento, o percentual é de 76,4% (155 de 203) e 71,1% (27 de 38), respectivamente. Ver Tabela 3 e 4.

ou atos editados pelas instituições centrais (isto é, o processo decisório do governo central) e 17,6% (119) outras questões (como disputas contra tribunais, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público para invalidar decisões e resoluções administrativas emanadas por esses órgãos). Nessas duas modalidades de conflitos, o desempenho do PGR foi discrepante. Enquanto obteve resultado favorável em 53,2% das vezes que questionou o processo decisório federal (taxa de êxito de 89,7%), foi vitorioso em 40,4% dos demais conflitos (taxa de êxito de 82,4%)<sup>45</sup>. Nota-se também que mesmo os legitimados estaduais (destacadamente os Governadores), que tiveram pouco êxito em invalidar normas e atos federais por meio de ADI, obtiveram resultado favorável em 56,7% (taxa de êxito de 85,2%)<sup>46</sup> das tentativas de derrubar decisões estaduais internas, percentagem muito superior à obtida nos demais processos<sup>47</sup> (Tabela 1). Assim, nos conflitos entre União e Estados, a suprema corte favorece instituições centrais pelo bloqueio de iniciativas descentralizadoras das subunidades.

## VITÓRIAS ESTADUAIS E DESCENTRALIZAÇÃO

As poucas vitórias estaduais, nesse contexto, suscitam a questão sobre as circunstâncias que levaram o STF decidir excepcionalmente pela “descentralização” do sistema federativo. A análise detalhada dos casos, todavia, apontam que o êxito estadual deve ser encarado com ressalvas.

Das sete vitórias estaduais contra a União, duas tratavam de questões administrativas e cinco envolviam finanças. Dessas cinco ADI, quatro, por sua vez, propostas por Estados diferentes<sup>48</sup>, tratavam do questionamento das mesmas normas federais e foram julgadas conjuntamente.

45 53,5% (53) das ADI propostas pelo Procurador-Geral da República contra o Legislativo e/ou o Executivo federal não foram conhecidas e 13,1% (13) foram julgadas improcedentes. Das demais ADI (excetuadas as propostas contra os Estados), 47,1% (56) foram julgadas procedentes, 5% (6) improcedentes e 47,9% (57) não foram conhecidas (Tabela 1).

46 33,5% (221) das ADI propostas pelos legitimados estaduais contra o Legislativo e/ou Executivo do próprio Estado não foram conhecidas e 9,8% (65) foram julgadas improcedentes (Tabela 1).

47 Os legitimados estaduais obtiveram resultado favorável em 32,7% (18) das vezes nas ADI contra outros Estados, em 20,7% (6) das vezes nos conflitos contra outras instituições (Tribunais, CNJ) e, como visto, apenas em 10% (7) das vezes quando enfrentaram a União (Tabela 1).

48 Trata-se das ações diretas de inconstitucionalidade n.º 875/DF, 1.987/DF, 2.727/DF e 3.243/DF. A ADI n.º 875/DF foi proposta pelos Governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, a ADI n.º 1.987/DF foi proposta pelos Estados de Mato Grosso e Goiás, a ADI n.º 2.727/DF foi proposta pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e a ADI n.º 3.243/DF foi ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

As ADI n.º 875/DF, 1.987/DF<sup>49</sup>, 2.227/DF e 3.243/DF, envolviam o questionamento de diversos dispositivos da Lei Complementar n. 62/1989, que estabelecia normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE). Em síntese, sustentavam que o art. 2º, I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e Anexo Único da Lei Complementar n.º 62/1989 descumpriam o art. 161, II, da Constituição por estabelecerem coeficientes sem definir os critérios para o rateio dos Fundos de Participação dos Estados.

No caso, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela improcedência das ações por entender que escapava da competência do STF avaliar se os critérios fixados pela norma atendiam o objetivo de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados. O STF, contudo, acolheu a pretensão dos requerentes e declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, sem a pronúncia da nulidade para assegurar a aplicação da norma até dezembro de 2012, de modo a evitar “vácuo legislativo” que inviabilizasse o repasse das verbas<sup>50</sup>.

O fundamento da decisão foi que os coeficientes estabelecidos pela Lei Complementar n. 62/1989 para a repartição dos recursos do FPE, que a princípio tinham aplicação apenas provisória (restrita aos anos de 1990 e 1991, embora a lei assegurasse a aplicação em caso de ausência de norma posterior) não obedecia a qualquer critério, sendo fruto apenas do ajuste político no momento de elaboração da norma. O argumento foi de que a manutenção das regras de rateio desconsiderava “a realidade socioeconômica” dos Estados por não se amparar em qualquer parâmetro. Portanto, desatendia o objetivo de alcançar o “equilíbrio socioeconômico” dos Estados, determinado pelo texto constitucional (art. 161, II).

No caso, ainda, apesar do êxito dos Estados nessas ações, deve ser levado em conta que o processo demorou dezessete anos para ser concluído (a primeira ADI, n.º 875, foi proposta em 1993) e os dispositivos invalidados tiveram sua eficácia garantida por mais dois anos após o julgamento, em 2010.

---

Plenário. ADI n. 875, 1.987, 2.727, 3.243. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 24.02.10. DJ de 30.04.10.

49 Na ADI n.º 1.987/DF, na verdade, alegava-se inconstitucionalidade por omissão em razão da ausência de critérios para o rateio do Fundo de Participação dos Estados, o que, segundo os requerentes, violava o mandamento inscrito no art. 161, II, da Constituição Federal (“art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”).

50 No julgamento, foi vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio Mello, que votou pela não proteção dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/99).

A outra vitória estadual em finanças, na ADI n.º 1.758/DF<sup>51</sup>, envolvia o questionamento de norma federal que incluía os rendimentos auferidos por pessoas jurídicas imunes na incidência do imposto de renda (art. 28 da Lei 9.532/97). Segundo o requerente tal dispositivo violava o art. 150, VI, "a", da Constituição, que estabelecia a imunidade intergovernamental recíproca.

No caso, o Procurador-Geral da República manifestou-se no sentido de emprestar "interpretação conforme a Constituição" para excluir as pessoas jurídicas de direito público que gozam de imunidade recíproca do alcance da expressão "pessoa jurídica imune", de modo a preservar a constitucionalidade do texto.

O tribunal, entretanto, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da expressão "pessoa jurídica imune", por entender que o pedido não se restringia à imunidade tributária recíproca.

O julgamento ocorreu seis anos após a propositura da ação, porém, o deferimento de medida liminar dias após a distribuição do processo já havia antecipado os efeitos perquiridos pelo requerente.

Já na ADI n.º 1.274<sup>52</sup>, o Governador do Estado de Pernambuco pleiteou a declaração de inconstitucionalidade de norma federal que interferia diretamente na disciplina das instituições públicas estaduais.

O dispositivo questionado era o art. 49 da Lei n.º 8.625/1993, que estabelecia a equivalência dos vencimentos do Procurador-Geral de Justiça e dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Os argumentos suscitados pelo requerente para amparar o pedido de invalidação da norma, todavia, não abordavam o tema da autonomia ou das competências estaduais. Em síntese, alegava-se violação de norma constitucional que proíbe a vinculação e a equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da Constituição) e citava jurisprudência do tribunal no sentido de invalidar normas que estabelecem vinculação entre os vencimentos dos membros do Ministério Público e da Magistratura.

No caso, foi deferida medida liminar que suspendeu a eficácia do dispositivo questionado apenas poucos dias após a propositura da ação. O parecer do Ministério

---

51 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 1758. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 10.11.04. DJ de 11.03.05.

52 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 1.274. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 27.04.95. DJ de 10.08.95.

Público Federal foi favorável à pretensão estadual e, em 2003, o STF declarou a inconstitucionalidade por entender que a norma descumpria a vedação constitucional à vinculação entre vencimentos de carreiras diversas, em consonância com o argumento do requerente.

Por fim, a ADI n. 3.682/DF<sup>53</sup>, proposta pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso, alegava, na verdade, inconstitucionalidade por omissão em razão da não elaboração da lei complementar federal atinente à criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios (art. 18, §4º, da Constituição).

No caso, o STF, por unanimidade, com manifestação do Procurador-Geral da República pela procedência do pedido, concedeu o prazo de dezoito meses para o Congresso Nacional adotar “as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, §4º, da Constituição”. Na decisão, o Tribunal sustentou que não se tratava de impor um prazo para a atuação legislativa, “mas apenas a fixação de um parâmetro temporal razoável”.

As sete vitórias estaduais nos conflitos contra a União, portanto, implicaram a invalidação de dispositivos de apenas três normas federais. Ainda, mesmo no caso que, em princípio, produziu maior impacto (a declaração de inconstitucionalidade dos coeficientes de rateio do Fundo de Participação dos Estados), houve necessidade de protelar os efeitos em razão das implicações que a perda imediata de eficácia poderia gerar. Além disso, o tempo de julgamento deste processo foi maior que o dobro das demais ações, as ADI n.º 3682, 1274, 1758, que duraram, respectivamente, um, oito e sete anos, sendo que nas duas últimas houve deferimento de liminar antecipando o resultado pretendido nos primeiros dias após a propositura. E, em nenhum dos casos houve alegação de usurpação das competências estaduais - mesmo quando tratava da disciplina de instituições estaduais, como na ADI 1274.

Assim, se os poucos resultados dos legitimados estaduais já denunciavam a atuação do STF como limitadora da descentralização, a análise dos casos em que as vitórias das subunidades nacionais ocorreram reforçam ainda mais a percepção, seja pela reduzida importância da maioria absoluta delas nas relações federativas, seja por que, quando o resultado foi mais relevante, a protelação dos efeitos reduziu os impactos da decisão – que, por sua vez, se tivesse eficácia imediata, iria prejudicar os próprios governos regionais.

---

53 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 3.682. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 09.05.07. DJ de 06.09.07.



## CONCLUSÃO

O arranjo federativo delineado pela Constituição de 1988 contém diversos elementos que propiciam a atuação STF como instituição promotora da centralização ou, ao menos, limitadora da descentralização: um ambiente institucional marcado pela judicialização da política que situa o Supremo Tribunal Federal como palco para as disputas entre entes federados, uma repartição constitucional de competências caracterizada por um extenso e detalhado rol de atribuições legislativas federais e um método de seleção dos membros da suprema corte que envolve apenas a participação apenas de autoridades centrais.

Nesse cenário, devido a maior probabilidade dos governos regionais invadirem a esfera de competência do governo central e dada as maiores chances de êxito no controle abstrato de constitucionalidade serem da União, os dados demonstram que requerentes federais são os atores responsáveis por iniciar a maioria dos processos nesse sentido. Enquanto a maioria das ADI propostas pelos legitimados federais envolviam litígios contra os Estados, os legitimados estaduais empregaram as ADI em batalhas jurídicas internas.

Os dados demonstram, também, que o STF não se eximiu do seu papel de árbitro (não houve diferenças significativas entre o tempo de julgamento das ADI que envolviam disputas federativas e o tempo de julgamento das demais ações diretas), mas discriminou moderadamente requerentes estaduais e federais quanto à condução do processo (o STF foi mais ágil na resolução dos processos da União contra os Estados do que nas ações propostas por requerentes estaduais contra as instituições centrais, embora os legitimados federais tenham iniciado quase sete vezes mais ADI).

Por fim, os resultados indicam que o STF, de fato, favoreceu e legitimou a expansão gradual da jurisdição legislativa central. A União foi a grande vencedora nos conflitos federativos, tanto no que diz respeito à decisão final, quanto à concessão de medidas liminares.

A análise das poucas vitórias estaduais, por sua vez, revela que tais ações ou tiveram reduzida importância nas relações federativas ou, quando o resultado foi mais



relevante, a protelação dos efeitos (tanto pela demora no julgamento quanto pela restrição temporal da eficácia) reduziu os impactos da decisão.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados** [online]. 2009, vol.52, n.2, p. 377-423. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, mar. 2013, p. 39-58.

BZDERA, A. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**. Mar. 1993, n. XXVI, v. 1. Disponível em: <<http://www.law.ed.ac.uk/europa/files/halberstamcomparativefederalismjudiciary.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

CARVALHO, E. R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Rev. Sociol. Polit.** [online], n.23, 2004, p. 127-139. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The Federalist Papers**. New York: New American Library, 2003.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 81, Fev. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 abr. 2013.

OLIVEIRA, V. E. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua Nova** [online]. 2009, n.78, p. 223-250. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a11n78.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

TOMIO, F. R. L. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2002, vol.17, n.48, p. 61-89. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian. **Os Partidos na Política Catarinense: eleições, processo legislativo e políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

\_\_\_\_\_; ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 51, 2010, p. 73-100.

\_\_\_\_\_; e ROBL FILHO, I. N. *Empirical legal studies*: teoria e metodologia para a abordagem do processo decisório de controle de constitucionalidade no STF. In: **I Seminário Internacional Direito e Experiências Jurídicas: Diálogos e Vivências Interdisciplinares**, Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

WATTS, R. L. **Comparing federal systems**. 3. ed. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.