

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIA CONSTITUCIONAL

ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Roberto Barbosa Ramos

Eloy Pereira Lemos Junior

Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-084-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

Frutos de estudos aprovados para o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISE.

Na coordenação das apresentações do GT "TEORIA CONSTITUCIONAL I" pudemos testemunhar relevante espaço voltado a disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Ricardo Silveira Castro traz em "(Re)Pensando a centralização da Federação no Brasil pós-1988: o impacto da judicialização dos conflitos federativos" um estudo que investiga a possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos em favor das entidades subnacionais.

No artigo intitulado "A Mutação da Jurisdição Constitucional: o papel emergente do Supremo Tribunal Federal em meio à pandemia da Covid-19" as autoras Tatiane de Fátima da Silva Pessôa e Daniela Richter analisam o papel da jurisdição constitucional na sua função precípua de proteger os princípios, direitos e garantias asseguradas pela Constituição Federal frente às inovações legislativas e as demais atuações dos poderes estatais.

Em seguida, no artigo "Debates sobre o Pacto Federativo Brasileiro" ao autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre a forma de Estado adotada pelo Brasil. Na sequência os autores Alexandre Walmott Borges, Luiz César Machado de Macedo, Sérgio Augusto Lima Marinho trazem o artigo "O Constitucionalismo Liberal Brasileiro e o tratamento do trabalho no campo: bases constitucionais e concretização infraconstitucional" que propõe-se à análise qualitativa da evolução das normas reguladoras do trabalho no campo.

No estudo proposto por Bruno Carvalho Marques Dos Santos, Bernardo Silva de Seixas, Anne Harlle Lima da Silva Moraes no artigo "Um breve panorama sobre as normas constitucionais que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro", tem-se o debate sobre a

única norma jurídica dotada de presunção absoluta de constitucionalidade, sendo por isso a única que não se submete ao controle de constitucionalidade.

Em “Afinal, quem deve ser o Guardião da Constituição?” o autor Valterlei Aparecido da Costa investiga as formas de garantia da Constituição e no artigo seguinte os autores Ana Luiza Novais Cabral e Sidiney Duarte Ribeiro questionam “Por que haveria no Brasil um sistema de revisão judicial superforte? A análise do controle de constitucionalidade e o protagonismo do poder judiciário”.

No artigo “A influência das Encíclicas Papais “Rerum Novarum” e “Centesimus Annus” no modelo do atual Estado Constitucional Brasileiro” foi o tema discorrido pelos autores Giovana Benedita Jaber Rossini Ramos e Galdino Luiz Ramos Junior.

O autor Victor Fernando Alves Carvalho apresenta o artigo “Constitucionalismo Dirigente e Estratégias de Reconhecimento: a judicialização da política na luta por estima social” que traz a reflexão de que a judicialização da política e a disputa pela interpretação constitucional se tornaram estratégias centrais de grupos minoritários na luta por reconhecimento e estima social. Em seguida o Constitucionalismo Moderno que surge a partir do século XVIII como movimento político, social e cultural após período de ruptura com o modelo tradicional de poder político é tratado no artigo de Alessandra Malheiros Fava da Silva “Constitucionalismo Moderno: Simbologia das Revoluções Liberais-Burguesas”.

Em “Crises Constitucionais e a sua superação” os autores Regis Canale dos Santos e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer estudam a possibilidade jurídica da mutação constitucional e a teoria da dupla revisão como forma da superação da crise. Já no texto “O Debate entre H. L. A. Hart e Ronald Dworkin: Como os Juízes decidem os casos difíceis?”, Márcio Alves Figueira vem demonstrar o interpretativismo como corrente filosófica adequada para a resolução dos casos difíceis.

Érica Lene da Silva Santos traz o artigo “O mito da cordialidade brasileira e a cultura da (im)parcialidade no Brasil: contrapontos e colóquios” com o objetivo pontuar sobre o “homem cordial”, da obra Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, e a influência desta característica na construção da sociedade brasileira, especialmente quando se relacionada a (im)parcialidade do Poder Judiciário.

O autor Valterlei Aparecido da Costa apresenta do artigo “Emenda à Constituição: um estudo sintático-normativo” e o autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre os “Fundamentos para a Declaração Parcial de Inconstitucionalidade sem redução do texto”.

Em seguida temos dois artigos de tratam do Poder Constituinte. “O Poder Constituinte Derivado como função atípica do Poder Judiciário” de Marcelo Agamenon Goes de Souza, Valter Foletto Santin e Everson Aparecido Contelli e “O Poder Constituinte e a reinterpretção dos limites de gastos com pessoal” de Saulo Marques Mesquita.

No artigo “O Processo de criação de Municípios e os possíveis impactos nas Políticas Públicas decorrentes da extinção desses entes municipais” os autores Maria Aparecida Alves, Dalvaney Aparecida de Araújo e Rogério Batista de Araújo Netto cuidam da PEC 188/2019 que traz propostas como a de extinguir Municípios de até cinco mil habitantes que não tenham uma arrecadação dos impostos municipais maior que 10% sobre o total da receita.

Por fim, a “Separação de Poderes e Jurisdição Constitucional: uma breve análise da sustação da Posse de Alexandre Ramagem e do Ex-Presidente Lula pelo Supremo Tribunal Federal” é tema do artigo de Denis William Rodrigues Ribeiro e “A Inclusão Social da Pessoa com Deficiência por meio de um novo modelo de Administração Pública” é tratada por Lucas Emanuel Ricci Dantas e Ricardo Pinha Alonso.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Prof. Dr. Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Universidade Nove de Julho

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teoria Constitucional apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Teoria Constitucional. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**(RE)PENSANDO A CENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO NO BRASIL PÓS-1988:
O IMPACTO DA JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS**

**(RE)THINKING ABOUT THE CENTRALIZATION OF THE FEDERATION IN
BRAZIL AFTER 1988: THE IMPACT OF THE FEDERATIVE CONFLICTS'
JUDICIALIZATION**

Ricardo Silveira Castro

Resumo

A possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos – em favor das entidades subnacionais – é a hipótese que o presente trabalho pretende testar. Em princípio, não se trata de negar a centralização do sistema federativo brasileiro pós-1988, mas de averiguar em que medida a judicialização desses conflitos permite um "reset" no debate, com impacto significativo na recomposição da força das entidades subnacionais.

Palavras-chave: Federalismo, Constituição, Centralização, Judicialização, Política

Abstract/Resumen/Résumé

The possibility that the summit body of the Brazilian Judiciary may represent an instance of veto in federal conflicts - in favor of subnational entities - is the hypothesis that the present work intends to test. In principle, it is not a question of denying the centralization of the post-1988 Brazilian federative system, but of investigating to what extent the judicialization of these conflicts allows a "reset" in the debate, with a significant impact on the restoration of the strength of the subnational entities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Constitution, Centralization, Judicialization, Policy

1. Introdução

Para a análise da dispersão do poder no sistema político brasileiro é imprescindível a avaliação das relações entre as unidades federativas – isto é – da distribuição de competências (materiais e legislativas) entre a União e os entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a correlação de forças entre os entes da federação teve ao menos duas principais correntes de interpretação. A primeira, embasada na premissa de que as instituições federativas definidas pela Constituição Cidadã seriam essencialmente problemáticas, defende que há uma descentralização demasiada, de tal modo que as regras adotadas para a representação das unidades na Câmara dos Deputados e no Senado potencializariam os riscos de paralisia decisória (ABRUCIO, 1998). A segunda, sustentada por abordagens quantitativas de processos decisórios nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), afirma que a concentração de competências legislativas no âmbito da União conjugada com a limitação de oportunidades institucionais de veto dos governos subnacionais desequilibra o pacto federativo no sentido da centralização em favor da União (ALMEIDA, 2000; ARRETCHE, 2012).

As três décadas de funcionamento das instituições (re)fundadas pela Constituição de 1988 parecem avaliar a segunda interpretação, na medida em que a “paralisia decisória” imaginada pelos que vislumbravam uma descentralização demasiada do pacto federativo não se confirmou. Ao contrário, a quantidade de emendas constitucionais aprovadas (99 entre 1992 e 2017) – e o conteúdo federativo de muitas dessas modificações – indicam, de fato, que as oportunidades institucionais de veto dos governos subnacionais no processo legislativo não impediram alterações significativas do texto constitucional que, aparentemente, representam uma centralização do poder em favor da União. Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo explorar um fator subestimado na avaliação do sistema federativo brasileiro, qual seja, a judicialização dos conflitos envolvendo o pacto federativo. Se o crescente protagonismo do Supremo Tribunal Federal na resolução de crises políticas tem merecido atenção de muitos estudos recentemente publicados, o mesmo não se pode dizer sobre papel da Suprema Corte brasileira enquanto árbitro dos conflitos federativos.

Com o fim de contribuir nesse sentido, este trabalho se debruçará sobre um caso específico: a centralização da competência para legislar sobre criação, fusão e desmembramento de Municípios (resultante da Emenda Constitucional n. 15, de 1996). Esse ato normativo (Emenda Constitucional n.15) é apresentado como prejudicial aos governos

subnacionais e, por isso, subsidia o entendimento de que o processo legislativo institucionalizado pela Constituição de 1988 não fornece mecanismos efetivos de veto aos entes subnacionais – logo, conclui-se pela centralização da federação brasileira. Ocorre que essa “decisão” (envolvendo assuntos federativos) tomada no âmbito do Congresso Nacional foi questionada – direta e indiretamente – no Supremo Tribunal Federal, e a análise desses precedentes judiciais nos permite reformular e flexibilizar esse quadro de acentuado desequilíbrio federativo em favor da União.

A possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos – em favor das entidades subnacionais – é a hipótese que o presente trabalho pretende testar. Em princípio, não se trata de negar a centralização do sistema federativo brasileiro pós-1988, mas de averiguar em que medida a judicialização desses conflitos permite um "reset" no debate, com impacto significativo na recomposição da força das entidades subnacionais. Assim, na primeira parte do presente estudo, resgata-se o debate sobre as interpretações realizadas a respeito do arranjo federativo brasileiro institucionalizado pelo Constituinte de 1987, com o fim de evidenciar que a corrente atualmente mais aceita – segundo a qual o desenho constitucional implica numa centralização de poderes no âmbito da União – apresenta lacunas significativas por estar embasada em abordagem predominantemente quantitativa de processos legislativos que subestima a judicialização dos conflitos federativos como mecanismo de “reset” do debate político. Na segunda parte, o estudo de caso envolvendo um contexto específico em que o conflito federativo foi judicializado busca contribuir para uma agenda ainda pouco explorada, no intuito de revelar que o enfoque qualitativo de precedentes jurisdicionais envolvendo matéria federativa tem o potencial de trazer elementos teóricos novos para o enfrentamento da realidade institucional brasileira no início do século XXI.

2. Ainda sobre o dilema “descentralização vs. centralização” da federação brasileira: como podem interferir os tribunais?

A primeira década de funcionamento da institucionalidade desenhada pela Constituição vigente foi marcada por estudos que apontavam a descentralização da federação brasileira pós-1988. Essas pesquisas fundavam suas conclusões em premissas institucionais, isto é, que atribuíam ao desenho constitucional a responsabilidade pelo “federalismo estadualista” (ABRUCIO, 1998), marcado pelo fortalecimento dos governos subnacionais (principalmente dos Estados-membros). Parte importante dessa construção está baseada no

sistema eleitoral utilizado para composição da Câmara dos Deputados no Congresso Nacional, pois, considerando que governadores e membros do parlamento federal (deputados federais e senadores) são eleitos no mesmo distrito (Estado) e que estes dependeriam significativamente daqueles (tanto na arena eleitoral, quanto na arena parlamentar), concluía-se que o comportamento das bancadas parlamentares estariam informalmente subordinadas ao controle dos governos das entidades subnacionais. O reconhecimento de que a maior parte dos parlamentares da Câmara dos Deputados, no final da década de 1980, orientava-se segundo os interesses do governo subnacional em vez de seguir a posição indicada pelos partidos políticos subsidiou a tese de que estavam dadas as condições institucionais de paralisia decisória¹.

Ocorre que, com os governos de Fernando Henrique Cardoso e a ampla agenda de reformas (administrativas e legislativas) aprovadas pela coalizão parlamentar gerenciada pelo Presidente da República no Congresso Nacional, a tese da descentralização sofreu sério questionamento: se os governos subnacionais exercem controle sobre as bancadas no âmbito do parlamento federal, como é possível explicar que a agenda que impunha perdas e restrições aos Estados e aos Municípios tenha sido aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal? Uma das hipóteses explicativas possíveis seria a de que em meados da década de 1990 teria havido uma “ruptura” no sistema federativo programado em 1988. Estudos quantitativos de abordagens sobre o processo legislativo de matérias federativas no período de 1988 a 2006, entretanto, reposicionaram o argumento da centralização no debate do desenho constitucional brasileiro – sobretudo porque propostas desvantajosas para os governos subnacionais seguiram sendo pautadas e aprovadas no Congresso Nacional nas duas últimas décadas.

A explicação alternativa construída retorna para a ideia segundo a qual o Estado federativo projetado em 1988 é centralizado. Na base do argumento está uma distinção inexplorada pelos estudos publicados até a virada do século XXI: a diferença entre competência para regular (competências legislativas ou jurisdicionais) e competência para executar (competências administrativas) políticas públicas. Nesse sentido, a mera nomeação de um determinado estado como “federação” diz pouco a respeito da sua forma – sendo

¹ O grande problema institucional é (...) a incompatibilidade entre a Federação e o sistema político-eleitoral, na medida em que a Federação e o sistema político-eleitoral, na medida em que esse faz do presidente da República prisioneiro dos privatismos representados pelos governadores de Estados, que influem (ajudando ou negando auxílio) poderosamente na eleição de deputados federais, quando não de senadores. Em outras palavras (...) o chefe de Estado não pode desenvolver uma política de governo na medida em que se deva conformar às flutuações de humor dos governadores que controlam as bancadas mais numerosas e que se unem em função de interesses locais, e nunca (...) em função de políticas partidárias ou nacionais de governo (FERREIRA, 1994).

imprescindível a análise da distribuição de competências operada entre os entes federativos. A partir dessa premissa, a observação do sistema constitucional brasileiro de 1988 revela que – em que pese tenha havido uma descentralização substancial das competências administrativas – houve expressiva concentração de competências legislativas no âmbito da União. Esse desenho institucional tem implicações importantes na relação de forças entre o centro (União) e a periferia (Estados), na medida em que concentra no parlamento federal os processos decisórios que definirão as balizas em todas as matérias políticas relevantes para a federação.

Além de estabelecer um extenso rol de matérias que foram mantidas exclusivamente sob o controle do parlamento federal (Congresso Nacional) – sobre as quais a periferia não tem legitimidade para decidir, portanto – a Constituição Federal de 1988 previu matérias sobre as quais os entes federativos (União, Estados e Distrito Federal) são concorrentemente legitimados a se debruçar. Ocorre que, mesmo nesses casos, à União fica garantida a prerrogativa de legislar sobre diretrizes gerais que obrigam os demais entes federados em suas respectivas decisões políticas. Assim, nota-se que não existe matéria política relevante a respeito da qual a União não possa legislar – ou sua competência se estende à totalidade da matéria (competências legislativas exclusivas) ou se destina, ao menos, à determinação de balizas gerais (competências legislativas concorrentes) que limitam a atuação (legislativa e executiva) dos atores periféricos da federação. A combinação da concentração de poderes legislativos no âmbito federal (Congresso Nacional) com a inexistência, nessa esfera, de instâncias adicionais de veto para os entes periféricos da federação sustentam o Estado federativo centralizado do pós-1988.

De acordo com essa concepção que se articulou com base em estudos legislativos (abordagens quantitativas), os Estados-membros têm uma única alternativa institucional de veto aos projetos políticos planejados pelo centro: constituir uma maioria opositora em pelo menos uma das casas do Congresso Nacional. Caso o Presidente da República consiga gerenciar uma coalizão majoritária tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, os atores periféricos não teriam opções institucionais para bloquear mudanças legislativas (constitucionais ou infraconstitucionais) que contrariem seus interesses. Em conclusão, afirma-se que na correlação de forças entre União e Estados-membros, a federação brasileira teria previsto um modelo de capacidades inexpressivas destes para vetar decisões políticas projetadas por aquela.

É justamente essa avaliação peremptória, que condena as instâncias subnacionais a se adaptarem a decisões impostas pela esfera nacional (União), que é atraída para o centro do debate no presente trabalho. Diferentemente do que as perspectivas exclusivamente baseadas

em processos legislativos podem prescrever, o Congresso Nacional não esgota as opções institucionais de veto disponíveis aos atores periféricos. É a própria Constituição Federal de 1988 que afirma a competência do Supremo Tribunal Federal (artigo 102, inciso “”, alínea””) para processar e julgar ações que envolvam o pacto federativo. Dessa maneira, o desenho constitucional vigente reconhece a possibilidade de judicialização dos conflitos federativos – que tem o potencial, portanto, de reabrir a discussão travada na esfera política do processo legislativo. Em outras palavras, esse dispositivo constitucional permite aos atores federativos periféricos (Estados-Membros) questionarem nas instâncias judiciais atos normativos aprovados no Congresso Nacional que contrariem seus interesses e, desse modo, o Poder Judiciário tem o potencial de representar uma alternativa efetiva de veto desses atores afastados do centro decisório.

A judicialização dos conflitos federativos merece atenção especial sobretudo em razão do crescimento do protagonismo da Suprema Corte brasileira enquanto árbitro dos conflitos do sistema político brasileiro nas últimas três décadas, isto é, no contexto de “judicialização da política”. A assim chamada “judicialização da política” (e das relações sociais) pode ser definida como uma nova tendência da democracia contemporânea, própria do sistema democrático procedural, caracterizada por uma política de direitos, pela pressão dos grupos de interesse no jogo democrático e, primordialmente, pelo ativismo judicial (MOTTA, 2011 p.13).

Esse movimento de reposicionamento da cúpula do Poder Judiciário na estrutura institucional tem origens que remontam ao processo constituinte de 1987, quando os alicerces do Estado Democrático de Direito projetado para o futuro foram construídos com base em uma perspectiva crítica emergente no campo jurídico. Em outras palavras, o desenho constitucional articulado no bojo da transição política buscou romper com o paradigma teórico do formalismo jurídico que, no campo do direito constitucional, está vinculado ao minimalismo constitucional – isto é – com a tentativa de destituir o texto da Constituição de sua dimensão política e axiológica para reservar-lhe uma função meramente procedimental. Esse paradigma, após a Constituição Federal de 1988 foi percebido como incompatível com as conquistas do processo civilizatório (BARROSO, 2001).

É importante destacar a emergência da teoria crítica no campo jurídico porque suas premissas – fundamentadas no reconhecimento de que o direito deve cumprir a função de transformar a realidade social na qual sua institucionalidade é constituída – têm impacto direto na compreensão do papel do intérprete no processo de aplicação da norma – entendida como regras e princípios – aos casos concretos. Uma vez que o direito somente se justifica na

medida em que responde às demandas sociais, o jurista deve usá-lo de forma empenhada e proativa como instrumento de um supremo projeto comunitário (HESPANHA, 2012). O ativismo judicial aponta nesse horizonte como uma necessidade institucional da jurisdição decorrente de ofensas recorrentes aos direitos fundamentais praticados pelos demais poderes (seja por via de ação, seja por via de omissão). Os reflexos dessa matriz teórica crítica no sistema constitucional de 1988 são muitos, sendo a realocação do Poder Judiciário como protagonista da jurisdição constitucional o que mais nos interessa no presente estudo.

A análise do desenho institucional delimitado pela Constituição de 1988 fornece elementos decisivos para a compreensão do fortalecimento do Poder Judiciário brasileiro nas últimas três décadas. Isso porque o controle dos órgãos com atribuição jurisdicional ficou concentrado em um órgão colegiado (o Conselho Nacional de Justiça) constituído por representantes do próprio corpo judiciário². Ao avaliarmos a situação da organização das competências de jurisdição constitucional, o cenário é ainda mais grave em termos de ausência de contrapesos nos procedimentos de controle concentrado de constitucionalidade: o Supremo Tribunal Federal – que também é a última instância no organograma do Judiciário brasileiro, desempenha a função de dizer qual o conteúdo da Constituição – sem que se possa recorrer de suas decisões.

Como se pode perceber, a engenharia constitucional brasileira concentrou poderes na cúpula do Judiciário, que é reconhecida como a responsável pela guarda da Constituição e que está blindada institucionalmente, já que nenhum órgão do Estado tem competência de fiscalização ou de controle sobre sua atuação³. Nesse cenário, a judicialização dos conflitos federativos tem o potencial de reabrir a discussão política travada no parlamento, com o seguinte detalhe: as decisões proferidas pela Suprema Corte sobre eventual inconstitucionalidade de atos normativos contendo matéria federativa não são suscetíveis de recurso – de modo que na hipótese de se reconhecer a coerência da tese jurídica arguída pelos entes subnacionais, não haveria (abstratamente) alternativa ao Congresso Nacional senão o cumprimento integral da decisão do Supremo Tribunal Federal.

² É de se destacar que esse órgão (corporativo) de controle somente foi criado dezesseis anos após a promulgação da Constituição de 1988, via Emenda Constitucional n.45, de 2004.

³ Não somente as ações diretas de inconstitucionalidade e os mandados de segurança (individual e coletivo) têm sido instrumentos utilizados para limitar a ação de outros poderes pelo Judiciário, no que concerne à defesa da Constituição e à proteção dos direitos fundamentais. Na verdade, outros instrumentos com potencial para judicializar a política, no Brasil, são também comumente utilizados, como a ação popular, a ação civil pública, o mandado de injunção, o habeas corpus, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (NUNES JUNIOR, 2016, p.45-46).

Em atenção a esse aspecto, na seção seguinte analisaremos um caso concreto que foi judicializado especificamente por conta do conteúdo federativo nele contido. Ao contrário do que defende a interpretação predominante atualmente nas análises sobre o Estado federativo brasileiro pós-1988, o Congresso Nacional não representa a única instância institucional de veto acessível aos governos subnacionais – sendo que a judicialização dos conflitos federativos, mesmo teoricamente subestimada pelas abordagens quantitativas, aponta como alternativa potencialmente capaz de reposicionar o conflito entre os entes da federação, com a possibilidade de recolocar os Estados-membros e os Municípios como atores de veto em processos políticos de tomada de decisão em andamento (ou mesmo concluídos) na instância central, isto é, no Congresso Nacional.

3. O impacto da judicialização dos conflitos federativos na relação centro-periferia: testando a inexpressividade dos entes subnacionais

De um modo geral, a aprovação da emenda constitucional n.15 – de setembro de 1996 – subsidiou o argumento de que as entidades federativas subnacionais não apresentam mecanismos institucionais capazes de barrar modificações legislativas que lhe sejam desfavoráveis. A aprovação desse ato normativo de reforma da Constituição pelo Congresso Nacional é tomada como elemento suficiente para o reconhecimento da inexpressividade do potencial de veto das periferias do poder no estado federativo brasileiro. Ocorre que as tensões políticas envolvendo as controvérsias federativas presentes no referido ato normativo não se encerraram com a conclusão do processo legislativo de emenda à Constituição. Nesse sentido, as abordagens quantitativas que enfocam exclusivamente os processos de tomada de decisão política no âmbito do Congresso Nacional deixam de considerar que o término do processo legislativo não equivale ao encerramento da controvérsia federativa, sobretudo em razão da possibilidade de judicialização do conflito envolvendo essa espécie de matéria.

O texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 conferiu aos Estados-membros da federação brasileira a atribuição de regular, por meio de lei complementar, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios⁴. Em razão do vertiginoso crescimento do número de municípios, em 1991 foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição n.41, tendente a impor restrições ao procedimento de criação de novos

⁴ Art. 18, § 4º da Constituição Federal de 1988. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Municípios. A redefinição desses limites implicou em duas inovações no texto constitucional: a primeira foi uma alteração de competência federativa, com o deslocamento para a União (por meio de lei complementar) da atribuição de definir o período em que a criação de novos Municípios poderia ocorrer; a segunda, a inserção da realização de estudos de viabilidade municipal como pré-requisito para criação de novas municipalidades⁵. É inegável que a modificação constitucional promovida pela E.C. n. 15/1996 representou objetivamente uma centralização, na medida em que posicionou no centro (Congresso Nacional) uma atribuição federativa originalmente alocada na periferia (Assembleias Legislativas dos Estados-Membros).

Enfatize-se que o estudo mais detido do processo legislativo dessa emenda constitucional, entretanto, coloca em dúvida o sentido e a extensão da suposta “perda” dos governos subnacionais. O apoio majoritário que a proposta obteve no Congresso Nacional ocorreu paralelamente à aprovação da modificação por parte expressiva das prefeituras já existentes no momento da votação da emenda, principalmente porque esses entes federados periféricos estavam tendo seus interesses financeiros prejudicados com a ampliação do número de municipalidades que concorreriam igualmente (com sua respectiva quota-parte) no Fundo de Participação dos Municípios.

A aprovação da referida emenda constitucional, entretanto, não impôs um “ponto final” na questão do reconhecimento da autonomia dos entes subnacionais para a regulamentação de novos municípios da federação. Uma série de casos foram judicializados no Supremo Tribunal Federal, que foi instado a se manifestar inclusive sobre a constitucionalidade da modificação promovida pela emenda n. 15. O debate travado no bojo desse precedente – a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.395-1/DF, julgada em maio de 2007 – teve como cerne a tese da inconstitucionalidade material da emenda constitucional em questão. Isso porque o texto constitucional de 1988 estabelece como cláusula pétrea a forma federativa de Estado (Art.60, § 4º, I) e, na construção argumentativa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, autora da ação, a centralização da competência regulatória gerada pela emenda teria o efeito de descaracterizar o desenho federativo delimitado pelo constituinte. Por maioria de votos, a Corte compreendeu que a alteração constitucional não violava a restrição material de resguardo da forma federativa de Estado, julgando improcedente a demanda (BRASIL, 2007c).

⁵ Art. 18, § 4º da Constituição Federal de 1988, após E.C. n.15/1996. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Mesmo após a confirmação da constitucionalidade da emenda constitucional n. 15, uma quantidade significativa de ações propostas perante a Suprema Corte persistiram questionando, caso a caso, a situação de municípios que – a despeito da exigência de regulação federal (inexistente até o presente momento) – foram criados após 1996 exclusivamente com base nos critérios definidos pelas balizas normativas estaduais. A título de exemplo, tomaremos como objeto de análise as ações diretas de inconstitucionalidade ns. 2240-7 (Bahia), 3316-6 (Mato Grosso) e 3689-1 (Pará), julgadas em maio de 2007 pelo Supremo Tribunal Federal.

A leitura do acórdão da ação direta de inconstitucionalidade n. 2240-7 demonstra que o Partido dos Trabalhadores (PT) arguiu a inconstitucionalidade da Lei n. 7.619, do Estado da Bahia, que criou – em março de 2000 – o município de “Luís Eduardo Magalhães” (BRASIL, 2007a). Note-se que a Lei estadual foi promulgada posteriormente à Emenda Constitucional n. 15, em evidente confrontação com a decisão política tomada no âmbito do Congresso Nacional no sentido de centralizar a competência legislativa de estabelecer as matrizes de criação de novos entes municipais. Entre março de 2000 e maio de 2006, a municipalidade existiu de fato – isto é – no seu território foram exercidos atos próprios ao ente federativo dotado de autonomia (tais como: promulgação de Lei Orgânica; realização de eleições para Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores; arrecadação de tributos; prestação de serviços públicos)

De modo bastante parecido, a ação direta de inconstitucionalidade n. 3316-6 pôs em questionamento a constitucionalidade da Lei estadual n.6.983, de janeiro de 1998, do Estado do Mato Grosso, que instituiu o município de “Santo Antônio do Leste” (BRASIL, 2007b). Provocado pelo Prefeito da municipalidade vizinha, o Procurador Geral da República ajuizou a ação perante a Suprema Corte alegando que a criação de novos municípios posteriormente à Emenda Constitucional n. 15 dependeriam de legislação complementar da União. Assim como no caso anterior, percebe-se que a prática institucional contrariou a decisão política centralizadora da competência de regular os critérios aferidores da possibilidade de reconhecimento de novas municipalidades. Entre janeiro de 1998 e março de 2006, o município de “Santo Antônio do Leste” realizou eleições para o Legislativo e o Executivo locais, arrecadou tributos e prestou serviços públicos no âmbito da sua localidade - em pleno exercício de atividade própria de ente federativo dotado de autonomia.

Por fim, na ação direta de inconstitucionalidade n. 3.689-1, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) defendeu a inconstitucionalidade da Lei do Estado do Pará n.6.066, que criou o município de “Ourilândia do Norte” em agosto de 1997 (BRASIL, 2007e). Em construção argumentativa bastante parecida com a dos precedentes anteriores, o

partido político postulou a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual que, mesmo diante da Emenda Constitucional n.15, modificou as divisas político-administrativas de seu próprio território – com a criação de nova municipalidade, inclusive – a despeito de inexistir legislação complementar da União que especificasse o período permitido para essa instituição. As eleições locais (tanto para o Poder Executivo, quanto para o Poder Legislativo), a arrecadação tributária e a prestação de serviços públicos realizadas entre agosto de 1997 e maio de 2006 atestam que esse ente municipal exercia plenamente as competências de ente federativo autônomo.

Nos três casos descritos acima é possível perceber que o encerramento do processo legislativo da emenda constitucional n. 15/1996 não representou o término da disputa política envolvendo a questão federativa da competência legislativa para criação de novas municipalidades. Mesmo após a promulgação de referida emenda constitucional – que centralizou no âmbito da União (Congresso Nacional) a atribuição de definir o período permitido para a institucionalização de novos entes municipais – os governos subnacionais seguiram confrontando essa decisão política centralizadora. A criação dos municípios de “Luís Eduardo Magalhães” (pelo Estado da Bahia, em 2000), de “Santo Antônio do Leste” (pelo Estado de Mato Grosso, em 1998) e de “Ourilândia do Norte” (pelo Estado do Pará, em 1997) recebeu o mesmo tratamento da Suprema Corte brasileira: diante da factualidade, isto é, da impossibilidade de negar que esses entes municipais existiam no mundo dos fatos –com estável prática institucional de poderes constituídos, inclusive – suas condições de municípios autônomos integrantes da federação brasileira foram devidamente reconhecidas.

É oportuno registrar que nos casos destacados acima, a judicialização do conflito federativo não foi de iniciativa dos governos subnacionais – embora estes tenham protagonizado o embate político travado no tribunal. A demonstração de que essas municipalidades já constituíam partes integrantes da federação brasileira no momento do julgamento das ações constitucionais ficou sob a responsabilidade dos Executivos (Governadores) e Legislativos (Assembleias Legislativas) dos Estados-membros envolvidos na produção da legislação atacada. Ao reconhecer o “status” de entes federativos autônomos às três municipalidades referidas, o plenário do Supremo Tribunal Federal se baseou na demora do Congresso Nacional em produzir a legislação complementar norteadora dos critérios para criação de novos entes municipais.

Na medida em que a omissão do Parlamento Nacional inviabilizara o que a Constituição autorizava – isto é – a criação, a fusão e o desmembramento de Municípios, a Suprema Corte se posicionou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade das leis estaduais

sem, entretanto, declarar a nulidade dos atos constitutivos das novas municipalidades – que permaneceriam enquanto “entes municipais autônomos” até que a legislação complementar a ser elaborada pela União fosse promulgada. Tal legislação, nos termos da decisão do Tribunal, deveria reconhecer a existência dessas municipalidades no prazo máximo de 24 meses – a contar da publicação do acórdão.

Diante da pressão política representada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas e da impossibilidade de aprovação no Congresso Nacional de projetos de leis complementares que atendessem ao cumprimento da mesma (por ausência de acordo político), a questão federativa foi reaberta no parlamento nacional. O posicionamento da Suprema Corte no sentido de reconhecer a autonomia dos municípios criados exclusivamente com base nos parâmetros fixados nas legislações estaduais promoveu tensão no Congresso Nacional que, em menos de dois anos, aprovou a emenda constitucional n. 57. Essa emenda constitucional, promulgada em dezembro de 2008, inseriu o artigo 96 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhecendo o seguinte:

Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

A proposta de emenda constitucional foi elaborada com participação ativa da Confederação Nacional dos Municípios, em evidente repercussão que a judicialização da questão federativa teve na correlação de forças entre centro e periferia do sistema federativo, como se pode depreender da leitura da justificativa do projeto de emenda à Constituição⁶. Também operou influência direta na conformação do acordo político de sustentação dessa emenda constitucional o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão n. 3.682-3, em maio de 2007. Nessa ocasião, por requerimento da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu existência de notório lapso de temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do artigo 18, § 4º da Constituição Federal de 1988 (com a redação dada pela E.C.n.15/1996).

⁶ “A presente emenda propõe a criação de mais um artigo – Art. 96 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os 57 (cinquenta e sete) municípios que sofrem questionamentos judiciais a respeito dos seus processos de emancipação. (...) Estamos falando de comunidades já estruturadas e que correm o risco de serem extintas caso persista a omissão do Congresso em legislar sobre o tema. Assim, pugnamos pela sensibilidade política do parlamento em não deixar de olhar por essas comunidades que aguardam ansiosas por uma solução definitiva. Esta proposta foi elaborada pela Confederação Nacional dos Municípios em comum acordo com o deputado federal Afonso Hamm para resolver, em especial, os problemas dos municípios gaúchos”. BRASIL, 2006, p.1)

A identificação da “conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas” (Câmara dos Deputados e Senado) conduziu a Suprema Corte à afirmação da omissão inconstitucional no mencionado caso concreto, com o estabelecimento de prazo de 18 meses para que fossem adotadas as medidas legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo artigo 18, § 4º da Constituição. Importante salientar que o Tribunal impôs ao Congresso Nacional a exigência de que os casos dos municípios constituídos em desconformidade com as balizas da legislação federal – dentre os quais estavam aqueles que tiveram seus atos normativos constitutivos questionadas judicialmente – fossem contemplados pela normativa federal, de modo que fosse garantida a segurança jurídica para essas comunidades políticas periféricas (BRASIL, 2007d).

4. Considerações finais

O presente estudo retomou como objeto central de análise o dilema institucional federativo que persiste dividindo posições teóricas quanto ao grau de descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988. A partir da delimitação das premissas das duas correntes que tensionam a interpretação do arranjo federativo brasileiro pós-1988, buscou-se demonstrar que a perspectiva atualmente predominante reconhece a Constituição de 1988 enquanto um marco regulatório centralizador de competências federativas no âmbito da União. Em que pese a descentralização promovida pelo referido texto constitucional em matéria de atribuições administrativas (vinculadas ao poder de execução de políticas públicas), verifica-se uma expressiva concentração de competências legislativas no Congresso Nacional, que está autorizado a regular praticamente todos os setores politicamente relevantes – seja exclusivamente, seja concorrentemente (ocasião na qual sua atribuição relaciona-se com o estabelecimento de diretrizes gerais a serem obedecidas pelos Estados-membros).

Com base no acompanhamento de processos legislativos envolvendo conteúdo federativo, essa corrente interpretativa dominante tem postulado que o Congresso Nacional representa a única alternativa institucional de veto para os governos subnacionais. Em outras palavras, todas as chances dos atores federativos periféricos (leia-se Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) se resumem à articulação de uma maioria opositora em pelo menos uma das casas do Congresso Nacional – sem a qual, quaisquer projetos normativos tratando de matéria federativa serão aprovados em favor da União, a despeito de representarem perdas (políticas ou financeiras) para os governos subnacionais.

Com a pretensão de problematizar esse entendimento, o presente estudo analisou um caso concreto que demonstra a potencialidade institucional da judicialização dos conflitos federativos enquanto alternativa de reposicionar o debate político travado inicialmente no âmbito do Congresso Nacional durante o trâmite do processo legislativo. A Emenda Constitucional n. 15, de 1996 efetivamente impacta na centralização de uma competência legislativa originariamente descentralizada pelo constituinte de 1987-1988. Ocorre que a “perda” dos governos subnacionais no processo legislativo foi significativamente flexibilizada com a judicialização da questão perante o Supremo Tribunal Federal, que impôs ao Parlamento da União o reconhecimento da autonomia de municipalidades que se constituíram à margem da restrição trazida pela E.C.n.15/1996. O teste realizado demonstrou que os atores federativos periféricos possuem, para além da possibilidade de articular oposição no âmbito do Congresso Nacional durante os processos legislativos, pelo menos uma segunda importante oportunidade institucional de veto, qual seja, a judicialização do conflito federativo.

É preciso registrar que os resultados obtidos pela presente análise definitivamente não permitem pôr em questão a centralização do arranjo federativo brasileiro pós-1988. A concentração de competências legislativas na instância federativa central representa elemento institucional que não pode ser subestimado. Entretanto, o reconhecimento do processo legislativo – e de suas respectivas etapas – como a única (e última) arena institucional de disputa entre os entes da federação sobre o pacto federativo é um equívoco. O foco em abordagens quantitativas conduz a resultados que omitem parcela importante da realidade; tomemos como parâmetro o caso da regulação da criação de novas municipalidades.

Quando a aprovação da Emenda Constitucional n.15/1996 é analisada exclusivamente por meio do processo legislativo no Congresso Nacional, não restam dúvidas de que houve “perda” dos atores periféricos, pois a competência para legislar sobre os requisitos necessários à criação de novos municípios fora deslocada da periferia (Estados-membros) para o centro (União). Ocorre que o enfoque qualitativo dessa questão revela outra faceta dessa realidade: a judicialização do conflito federativo forçou o reconhecimento, por parte do Congresso Nacional, da autonomia de uma pluralidade de municipalidades que – entre 1996 e 2006 – constituíram-se a despeito do obstáculo formal trazido pela E.C.n.15/1996. Em outras palavras, a judicialização dessa questão federativa específica implicou na inaplicabilidade da decisão política de conteúdo centralizador (contida na emenda mencionada) durante dez anos, durante os quais prevaleceu a vontade dos atores periféricos da federação (Estados-membros e Municípios). Nesse sentido, a judicialização dos conflitos envolvendo o pacto federativo

apresenta o potencial de reposicionar a questão política debatida no momento do trâmite no Congresso Nacional, representando abstratamente uma alternativa institucional de veto autônoma disponível aos entes federados que se sentirem prejudicados ao término do processo legislativo.

5. Referências bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política –USP., 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. In: **Revista da EMERJ**, v.4, n.15, p.11-47, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n.495/2006**. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=312135&ord=1>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.240-7**. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, 2007a. Julgado em 09/05/2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi2240.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.316-6**. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, 2007b. Julgado em 09/05/2007. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757311/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3316-mt/inteiro-teor-100473481>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.395-1**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 2007c. Julgado em 09/05/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.682-3**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 2007d. Julgado em 09/05/2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.689-1**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 2007e. Julgado em 10/05/2007. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/757309/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3689-pa>. Acesso em 10 de agosto de 2019.

FERREIRA, Oliveiros. A federação e a crise. In: **O Estado de São Paulo**, 12 de abril de 1994, 1994.

HESPANHA, Antonio Manuel. Culturas Jurídicas em mundos emergentes: o caso brasileiro. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, n.56, p.13-21, 2012.

MOTTA, Mauricio. Paradigma contemporâneo do Estado Democrático de Direito: pós-positivismo e judicialização da política. p.3-22. In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTTA, Mauricio. **O estado democrático de direito em questão: teorias críticas da judicialização da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil – os casos das comissões parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.