



Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

3

**Autonomia federativa dos Judiciários
Estaduais e sua participação da formação
da vontade judiciária central.
O federalismo e o Judiciário brasileiro¹.**

Federative autonomy of the State's courts and their participation
in the formation of the federal courts decisions.
The Federalism and the Brazilian Judiciary.

Paula Sarno Braga

Professor of Civil Procedural Law at the Federal University of Bahia (UFBA) and at
the Baiana Faculty of Law, Brazil. Ph.D. and Master in Laws (UFBA).

SUMÁRIO: 1. Introdução. – 2. Estado e suas formas (unitária e composta). - 3. Estado Federal
e sua caracterização: 3.1. Noção geral; 3.2. Descentralização política (produção normativa

1 Este artigo é resultado dos estudos do estágio de pós-doutoramento realizado junto à UERJ, sob a supervisão do Professor Doutor Antonio do Passo Cabral, e, portanto, produto das atividades do grupo de pesquisa “Transformações nas Estruturas Fundamentais do Processo”, vinculado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro, bem como produto das atividades do grupo de pesquisa “Transformações nas teorias sobre o processo e o direito processual”, vinculado à Universidade Federal da Bahia, ambos cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq (respectivamente, nos links <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/91937>, e dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053). Esses grupos são membros fundadores da “ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo contemporâneo” (<http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa>).

própria e autoadministração). Participação das vontades parciais na formação da vontade normativa central. O papel da Corte Suprema. - 4. A “autonormatização” e o Judiciário local. Descentralização da produção normativa judiciária. - 5. “Autonormatização” da organização judiciária. Auto-organização e autoadministração judiciária. - 6. A indevida extensão do princípio da simetria e o Judiciário Local: primeiras reflexões. – 7. Peculiaridades federativas da organização e administração da Justiça Eleitoral. – 8. Participação das vontades judiciárias parciais na formação da vontade judiciária (inclusive normativa) central. 9. Nota conclusiva. - Referências.

RESUMO

Trata-se de ensaio que visa a analisar o federalismo brasileiro na óptica do Poder Judiciário, de forma a identificar sua descentralização política, estática e dinâmica, com a existência de Justças locais que titularizam poder normativo próprio (jurisdicional e regulamentar), bem como poder de autoadministração (voltado para organização do Judiciário local) e, ainda, competência jurisdicional residual - destacando-se a necessidade de composição equilibrada e federativamente heterogênea de órgãos centrais do Judiciário.

Palavras-chave: autonomia federativa; Judiciário estadual; composição de tribunais e do CNJ.

ABSTRACT

This essay aims to analyze Brazilian federalism from the perspective of the Judiciary, in order to identify its static and dynamic political decentralization, with the existence of local courts that hold their own normative power (jurisdictional and regulatory), as well as a self-administrative power (aimed at organizing the local Judiciary), and also a residual jurisdiction - highlighting the need of a balanced and federatively heterogeneous composition for central bodies of the Judiciary.

Keywords: Federal autonomy; state’s Judiciary; composition of Courts and CNJ.

INTRODUÇÃO.

São comuns os escritos que se ocupam de tratar do federalismo no contexto administrativo e legislativo (e tributário/financeiro). Difícil, contudo, identificar, na doutrina brasileira, a existência de estudos do federalismo na óptica do Judiciário - i.e., dos seus órgãos, da sua composição, de suas competências, tampouco na perspectiva do seu principal instrumento de trabalho, utilizado na prestação dos serviços jurisdicionais, que é o processo.

Dá a proposta da presente exposição de trazer à tona algumas reflexões iniciais sobre o Judiciário e o Federalismo, em especial em torno da autonomia que deve ser assegurada aos Judiciários Estaduais, titulares que são dos poderes de “autonormatização”, auto-organização e autoadministração.

No federalismo brasileiro, é importante identificar a existência de uma descentralização estática e dinâmica também no contexto do Judiciário, marcada pela criação de Justças locais que: produzem normas locais (seja por precedentes, jurisprudência e súmulas do

Tribunal de Justiça, seja por atos regimentais e regulamentares dessa mesma Corte); organizam e administram seus órgãos jurisdicionais e auxiliares; e exercem amplíssima competência jurisdicional residual, por exclusão.

Demais disso, registra-se a preocupação de destacar a necessidade de participação equânime das vontades parciais (no caso, as estaduais) na formação da vontade central (manifestada em contexto federal) também no âmbito do Judiciário, com a garantia de uma composição heterogênea e equilibrada de órgãos como o STF, o STJ e o CNJ.

Eis, em breves termos, o desafio a ser enfrentado nas páginas seguintes.

1. ESTADO E SUAS FORMAS (UNITÁRIA E COMPOSTA).

É necessário definir, estruturalmente, a *forma* que assumirá o Estado; é dizer, a forma como será exercido esse poder político, que pode ser mais ou menos centralizada.

Quando há maior centralização e unidade de poder sobre a população e território em que se situa (ex.: França² e Chile), pode-se dizer ser o Estado *unitário*.

Se há descentralização e repartição do poder por unidades territoriais com competência e organização governamental própria e autônoma, como se dá nas federações (ex.: EUA e Brasil)³⁻⁴, o Estado se diz *composto*.

2 Em 2015, a República Francesa viveu uma reforma territorial, para: reduzir número de regiões de 22 para 13: definir novas capitais, que assumem organização administrativa do território; ampliar a repartição de competências entre comunas e, nelas, agrupamentos. Diz-se que, com isso, deixa de ser Estado unitário para ser um Estado intermediário (CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081>. Acesso em: 7 ago. 2021).

3 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 98 e 99.

4 Há variações dessa sintética classificação, com categorias intermediárias. Fala-se em *Estado unitário descentralizado*, que não se confunde com o federal, pois não há autonomia político-constitucional dos entes internos, que são dependentes do poder central, ficando sujeitos à sua vontade, sobretudo a legislativa. É o caso do Estado brasileiro na fase imperial. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99; FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 50 e 51). Na verdade, todo Estado, mesmo dito estritamente unitário, tem grau mínimo de descentralização. “Seria impossível a um Governo querer estender a sua eficácia até os limites do território sem, ao mesmo tempo, adotar alguma forma de descentralização. Mesmo as cidades-estado na Grécia antiga se valeram, ainda que em escala reduzida, deste recurso. Não houve necessidade de exercitá-lo com mais intensidade em razão das exíguas dimensões territoriais dessas organizações políticas”. (BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986, p. 13; assim também, Schwartz, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 48). A descentralização decorre da atribuição do poder de decidir a entes descentralizados. Diz-se que a descentralização será *administrativa*, quando só lhe é conferido poder de produzir decisões individuais; será *legislativa*, quando lhe é conferido poder de produzir decisões ou normas gerais e abstratas (de interesse local); será *política*, quando for, ao mesmo tempo, administrativa e legislativa. Entretanto, mesmo diante de uma descentralização mínima (de natureza administrativa), o Estado não deixa de ser unitário, na medida em que essa descentralização fica ao alvedrio do poder central, que pode interferir na sua existência e amplitude, normalmente por simples iniciativa legislativa (FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 50 e 51; MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 49). Outra forma intermediária é a do chamado *Estado regional*, autônomo ou constitucionalmente descentralizado (ex.: Itália e Espanha). São casos em que há

A descentralização tem suas vantagens.

Permite que o ente descentralizado tome decisões mais adequadas, rápidas e efetivas para a solução dos problemas daquela região ou localidade, já que os vivencia e administra com maior proximidade e intimidade.

Além disso, a repartição e distribuição do poder por entes diversos é uma forma de dividi-lo e, pois, limitá-lo (o poder), preservando a liberdade particular e inibindo o arbítrio estatal. Como a população destinatária das decisões proferidas no exercício deste poder repartido e desconcentrado encontra-se mais perto do ente que o exerce, pode interferir e fiscalizar melhor esse processo decisório⁵.

Tudo isso é assegurado, em maior ou menor medida, no Estado federal, por ser forma estatal em que a descentralização é acentuada, descentralização esta que pode ser vista não só em perspectiva estática (da eficácia normativa) como também dinâmica (da competência e do procedimento de produção da norma).

Estaticamente, há descentralização porque:

i) há normas com validade em todo território nacional, que compõem uma ordem jurídica parcial *central* e constituem uma comunidade jurídica (ou ente) correlata (a “federação”); ao lado de

ii) normas com validade territorial limitada a dada região ou localidade, integrando uma ordem jurídica parcial *regional ou local* e instituindo uma comunidade jurídica (ou ente) periférica (os chamados “Estados componentes”)⁶.

“Desse modo, cada indivíduo pertence, simultaneamente, a um Estado componente e à federação”⁷.

E, *dinamicamente*, há descentralização política de competência (administrativa e legislativa) que, em vez de ser concentrada em uma comunidade jurídica central, é partilhada com comunidades jurídicas regionais e locais⁸.

uma descentralização política decorrente do próprio texto constitucional e, pois, constitucionalmente estável. Não fica sujeita à mera vontade do poder central (i.e., poder constituído central), só podendo ser alterada por vontade Constituinte, ou seja, da mesma forma que se modifica a Constituição. Esses entes internos ou regiões não têm um poder constituinte próprio, sendo organizadas por lei central. (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 2004, 3 v., p. 275-280; FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 51 e 52; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99).

5 FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 51.

6 KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 452 e 453.

7 KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 452 e 453. Coexistem, desse modo, ordens jurídicas *parciais* (central e regionais/locais) que são parte da ordem jurídica *total* do Estado federal, assim como comunidades jurídicas parciais (o ente central, chamado de “federação”, e os regionais/locais) que integram a comunidade total (o Estado federal total).

8 KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 433, 440-442 e 451-453; TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 60-63 e 98; MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 127-132.

Colocando-se em poucas palavras, pode-se dizer que essa descentralização estática e dinâmica que modela o Estado federal se configura nos casos em que os enunciados normativos válidos para o território de apenas um Estado-membro (ou Município, como no Brasil) sejam aprovados pela legislatura local eleita pelos cidadãos dessa unidade parcial federada; e aqueles válidos para todo território do país sejam decorrentes da legislatura central e federal.

Importante acrescentar a esse raciocínio usual a noção de descentralização judiciária (estática e dinâmica). No Brasil, implica reconhecer a existência de Judiciários locais com poder de produção de decisões judiciais estaduais como fonte de enunciados normativos gerais, i.e., precedentes, jurisprudência e súmulas, que projetam efeitos persuasivos ou até mesmo vinculantes para órgãos jurisdicionais do Estado-membro, quando decorrentes do Tribunal de Justiça do Estado (o que se pode extrair de uma interpretação sistemática e extensiva dos arts. 332, IV, 926, 927, e 955, parágrafo único, CPC, a ser tratada mais adiante). Seria, p. ex., o caso daquelas decisões oriundas do julgamento de IAC, IRDR, oriundas do Plenário do TJ, ou que resultam em entendimentos sintetizados em súmula local etc.

Perceba-se, ainda, que, também é expressão disso a competência dada aos Estados-membros para organizar e administrar seu próprio Judiciário.

Mas não existe um modelo único e rígido de federalismo.

Há, isso sim, mais de um modelo de Estado federal, com graus de descentralização diversos. Cada um assume o formato constitucionalmente delineado para aquele Estado determinado. De todo modo, isso não impede que sejam apontadas características comuns que, juntas, estruturam a forma federativa.

2. ESTADO FEDERAL E SUA CARACTERIZAÇÃO.

2.1. Noção geral.

Há uma multiplicidade e variedade de Estados federais em todo mundo, com características distintas. São experiências federalistas com considerável diversidade de soluções, o que revela a sua maleabilidade e capacidade de adaptação, aos novos tempos, aos diferentes povos e distintas ideologias⁹.

Por isso, pode-se dizer que “Estado federal” é conceito vago e indeterminado¹⁰, o que implica que, em abstrato, só haja um centro essencial de sentido, abrangendo aqueles elementos que, somados, permitem que se identifique a presença desse modelo estatal.

9 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 147.

10 CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 58 e 59.

Preliminarmente, pode-se dizer que se caracteriza o Estado federal, basicamente, pela: *i*) junção de pluralidade de unidades políticas (central e periféricas); *ii*) indissolubilidade do vínculo que as une¹¹; *iii*) partilha de poderes e competências entre unidades parciais (central e periféricas)¹², de modo que se assegurem descentralização e a autonomia (inclusive política) a estas últimas – sem excluir a necessidade de centralização e a possibilidade de intervenção daquela primeira, nas hipóteses constitucionalmente previstas; e *iv*) a criação de uma Corte Superior que atue como guardiã da Constituição Federal e, pois, da federação¹³.

Tem-se, ainda, como da essência do federalismo brasileiro, o chamado *princípio da subsidiariedade*¹⁴⁻¹⁵, segundo o qual a cada nível de poder devem ser concedidas as competências que melhor podem exercer¹⁶, de modo que nada deve ser exercido

- 11 União indissolúvel esta que pressupõe previsão constitucional, segundo ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 536.
- 12 Garantida a participação da vontade parcial na formação da vontade central (tema a ser mais desenvolvido adiante), cf. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 538.
- 13 Em grande parte, visão de HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 54, 1982, p. 58. Outras características existem que não são aí colocadas por serem questionáveis, controversas ou acidentais – não revelando pertinência para o epicentro desse trabalho -, motivo pelo qual são eventualmente abordadas em notas de rodapé.
- 14 Inicialmente, a subsidiariedade era vista como princípio filosófico ou política social almejada, quando abordada por autores como Aristóteles e Dante Alighieri e, mais recentemente, na doutrina social da Igreja. O princípio da subsidiariedade, em termos jurídicos, se origina do Tratado do Direito Comunitário europeu (Tratado de *Maastricht*, em especial no art. 3B). A ideia é a proximidade das decisões e dos cidadãos a que se destinam. Em termos de competência, lá estabelece que a competência da Comunidade Europeia deve ser reservada para casos em que a atividade não possa ser suficientemente realizada pelos Estados-membros ou seja, quando se justifique, em razão do alcance e das repercussões dessa atuação, que seja melhor realizada no plano comunitário. É o que sintetiza Raul Machado Horta ao afirmar que: “A regra de competência concebe o princípio em função dos critérios da realização suficiente, quando se tratar dos Estados-membros, e da *melhor* realização, no caso da Comunidade”. (HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002, p. 153-161). Sua primeira manifestação em termos de Direito constitucional dá-se na previsão do art. 23 da Lei Fundamental da República Alemã, quando é colocado dentre os princípios democráticos, sociais etc. necessários para a construção da Comunidade Europeia. No Direito constitucional brasileiro, o princípio não é explicitamente consagrado. Mas se observa um ambiente jurídico, político e cultural profícuo para seu acolhimento e desenvolvimento, tendo em vista ser uma ordem federativa de três planos (federal, estadual e municipal), com incorporação de técnica de repartição vertical de competências concorrentes. A subsidiariedade contém a ideia de subsídio, complementação e supletividade, que são afins, pois, com as atribuições dos Estados-membros de suplementar e suprir leis federais gerais no âmbito da competência concorrente. É um corolário do federalismo cooperativo e do regime de repartição de competência adotado. E, admitida a subsidiariedade como ínsita ao Direito constitucional brasileiro, as palavras de ordem são descentralização e valorização da atuação de unidades parciais regionais e locais. (HORTA, Raul Machado. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002, p. 160-165).
- 15 Visualizando-a como postulado, com inspiração nas lições de Humberto Ávila, sob argumento de que a subsidiariedade é mais estruturante e se traduz em modo de raciocinar e argumentar em torno de princípios, SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 15 n. 106, 2013, p. 458.
- 16 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 91.

por poder nível superior quando o possa sê-lo por poder de nível inferior. Isso significa que só serão atribuídas competências no plano federal, que não possam ser desempenhadas no estadual; e só serão destinadas competências ao plano estadual, quando não possam ser desempenhadas no plano municipal. Ou seja, o Município prefere ao Estado que, por sua vez, prefere à União.

Resta analisar o que há de mais relevante nessas características do Estado federal.

Inicialmente, a principal característica do federalismo, que define sua essência, é o fato de consistir em *reunião ou associação de Estados* num todo (Estado federal), sem subtrair autonomia às suas partes componentes (unidades políticas federadas, central e regionais/locais)¹⁷. Etimologicamente, isso se justifica a partir da origem latina da palavra (“federação”) advinda do latim “foedus”, “foederis”, que significa união/associação¹⁸.

O que os mantém unidos é a necessidade de conciliar interesses de toda a nação com interesses de cada região e localidade, agregando todo um povo de todo um território em torno de governo que assegure a soberania do Estado no contexto internacional¹⁹. Ou seja, o que se pretende é a subsistência internacional de uma comunidade total (Estado federal) sem anular a autonomia interna de suas comunidades parciais (central e periféricas).

No contexto do Direito constitucional, diz-se que o fenômeno do federalismo surge com a Constituição norte-americana de 1787, embora não tenha ali recebido, de modo claro, essa denominação²⁰. Dá-se com a junção de unidades políticas autônomas, os chamados Estados federados ou Estados-membros ou simplesmente Estados²¹. A depender da federação, outros entes podem integrá-la como Territórios Federais, o Distrito Federal e os tipicamente brasileiros Municípios (arts. 1.º e 18, CF/1988).

O Estado federal, mais do que um Estado constitucionalmente descentralizado, é aquele em que o modelo federativo é inabalável. No Brasil, por exemplo, é objeto de cláusula pétrea (art. 60, §4º, I, CF); a federação brasileira é uma *união indissolúvel* (art. 1.º, CF). Embora autônomas, as unidades federadas não são independentes, e não há para elas direito de secessão.

17 Há uma junção de unidades políticas autônomas, os Estados, com objetivos comuns. (Schwartz, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 49).

18 BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986, p. 14.

19 CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 92, 1998, p. 04.

20 É o que informa Paulo Ramos, dizendo que, da sua leitura, percebe-se não estar o fenômeno nitidamente “patenteado” nesse texto constitucional com a nomenclatura federação, federalismo ou Estado federal. (RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 16).

21 BERCOVICI, Gilberto. “Separação de poderes” no Estado Federal norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 150, 2001, p. 255 e 256. Ressalve-se que essas unidades, em alguns casos, são chamadas de “províncias”, como na Argentina e no Canadá.

O Estado federal consiste, assim, em organização e ordenação estatal permanente, durável e estável, constituída com pretensão de definitividade – e, não, um pacto transitório e precário²².

Fala-se, assim, em um princípio federativo, consagrado no art. 1.º, CF, ao lado dos princípios democrático e republicano, que dispõe: “A República *Federativa* do Brasil, formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.²³

Mas se coloca em posição de destaque, para os fins do presente trabalho, a descentralização política decorrente da repartição de poderes e competências entre os entes federativos parciais (central e periféricos), e, ainda, a autonomia e poder normativo, jurisdicional e administrativo que se asseguram na esfera local.

2.2. Descentralização política (produção normativa própria a autoadministração). Participação das vontades parciais na formação da vontade normativa central. O papel da Corte Suprema.

Na estrutura do federalismo, o *Estado federal* é pessoa jurídica de direito público *internacional*, titular da soberania e do poder de autodeterminação; ao lado disso, são pessoas jurídicas de direito público *interno*, entes como a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, como no caso do Brasil – em outros Estados federais, as denominações dos entes internos variam (a ex. das “Províncias”, na Argentina e no Canadá).

A União é ente federal central que representa a reunião das unidades políticas regionais (ou locais) integrantes da federação. Os Estados-membros são estas unidades políticas regionais que integram a federação, e se caracterizam por gozar de autonomia, com a prerrogativa de autorreger-se dentro da esfera de competências que lhe é assegurada pela Constituição²⁴.

A autonomia das unidades parciais federativas não se assegura, assim, com a simples divisão de território e distribuição espacial de poder – o que se observa em Estados unitários descentralizados, que não são federações. É necessária, além de uma descentralização territorial e administrativa²⁵, uma descentralização política e autonomia em relação ao poder central, o que pressupõe a produção normativa

22 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 421-423; MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 34; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 25.

23 SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 15 n. 106, 2013 p. 449.

24 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99 e 100.

25 HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 1964, p. 25 ss.

própria - que não é só legislativa, mas também administrativa (como a regulamentar) e judiciária (com precedentes e outros atos normativos). “Autonomia provém, etimologicamente, de *nómos*, e designa, tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico²⁶”.

Sinteticamente, essa *autonomia* se desdobra: no poder de *autogoverno*, por órgãos próprios, cujas seleção e investidura são independentes de um poder central²⁷; e na *divisão de competências*, com a atribuição de uma gama de outros poderes aos entes federais, que lhe conferem as capacidades de *auto-organização* e *autolegislação*²⁸.

A *auto-organização* é o poder de elaborar constituição própria, observados limites da Constituição Federal, de modo que possam se estruturar e atuar como unidade estatal, exercendo funções semelhantes àquelas desempenhadas no plano federal²⁹.

Nesse contexto, insere-se a “autoadministração”³⁰, como poder dos Estados de assumir a própria administração, executando leis vigentes, em busca do bem comum. Esta deve abranger a administração judiciária, ou a autoadministração do seu próprio Judiciário.

Já *autolegislação* é o poder de produzir suas próprias normas por fontes diversas (como leis ordinárias, complementares, regulamentos etc)³¹⁻³².

Nesse contexto, também se coloca como elemento de definição do Estado federal a participação das coletividades parciais na formação da vontade normativa central e federal. Uma de suas maiores expressões é a casa legislativa que representa o Estado-membro com parlamentares estaduais (como um Senado, cf. art. 46, CF

26 HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 331; HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 1964, p. 16-18.

27 E que é também um poder, uma competência dada ao Estado-membro, inclusive de escolher seus dirigentes. “Em todos os Estados federados, os seus órgãos governamentais são providos por elles proprios”. No Brasil, isso se dá por eleições diretas. (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937, p. 96 e 97). Cf. Barroso, que abrange, aqui, a prerrogativa de autolegislação, BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 23.

28 Na Federação brasileira, é o que se extrai dos arts. 18 e 25, CF. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 100; FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 53).

29 BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 23; CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 67 e 68.

30 BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 23.

31 HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 1964, p. 17; CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 68.

32 Daí dizer-se, em outras palavras, que se caracteriza a federação pela repartição da competência legislativa entre entes federativos (*autolegislação*); pela atuação direta do governo de cada unidade política (Estados) sobre pessoas e bens situados dentro dos seus limites territoriais (o que se pode chamar de *autogoverno*); e pela preservação do desempenho das funções necessárias para dar cumprimento às leis no contexto estadual, que devem ser estruturadas com Judiciário e Executivo próprio – assegurando-lhe a *auto-organização*. (Schwartz, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 49).

brasileira)³³. Entretanto, bem se sabe que nem sempre esse ideal é observado, afinal nem todos os Estados federais adotam o bicameralismo (a manifestação mais comum dessa dita característica federal), a ex. de Camarões³⁴.

Demais disso, a forma mais comum de escolha dos membros do Senado se dá por eleições diretas, sendo que há quem registre que os senadores votam seguindo orientações de seus respectivos partidos políticos, sem consideração dos interesses dos Estados-membros que representam. Há casos em que senadores de um mesmo Estado votam até mesmo de modo oposto sobre um mesmo assunto e de interesse do Estado cujo povo os elegeu. Além disso, é um contrassenso o Município ter reconhecida a sua condição de ente federativo e não participar da formação dessa vontade política central³⁵.

Autonomia não se confunde com soberania.

A soberania é independência de um Estado (em seu poder, território e população) em relação a outros, externamente, não se encontrando o fundamento de validade da ordem jurídica soberana em ordem jurídica superior³⁶. No federalismo, o Estado federal é, externamente, soberano em relação aos demais, compreendido como comunidade total, sendo que as comunidades parciais, central e ou periféricas, que o integram gozam de *autonomia* política internamente, considerada o poder de agir dentro dos limites da sua competência constitucionalmente fixada³⁷.

33 MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 31). Também assim, HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 54, 1982, p. 58 e 70; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 25; TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 63. Kelsen enxerga como elemento de um “tipo ideal” de federalismo, em especial quando Estados-membros são igualmente representados no Senado. (KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 454). Rafael Mello discorda. Não considera elemento essencial, em que pese saiba ser visão dominante (MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 141 e 142).

34 Segundo Pedro Neiva, países africanos com população abaixo de um milhão de habitantes, a exemplo de Djibouti, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Camarões, são unicamerais (Bicameralismo na África. *Revista Política Hoje*: Vol. 19, n. 1, 2010, p. 134. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Dropbox/My%20PC%20DESKTOP-961130L/Downloads/3835-8297-1-PB.pdf>>. Acesso em 05 ago 2021). O Parlamento do Paquistão já foi unicameral, mas, hoje, é bicameral, contando-se com uma Assembleia nacional como a Câmara baixa e um Senado como a Câmara alta. Brasil. (cf. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Inteligência Comercial. *Como Exportar. Paquistão*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: MRE, 2018, p. 18. Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/artigo/Paquistao-2018.pdf>>. Acesso em 05 ago 2021).

35 MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 141 e 142; nesse sentido, BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 30. É uma reflexão válida. Compartilha desses questionamentos, acrescentando tantos outros, Cármen Lúcia Rocha, considerando que mais valeria que os Estados-membros participassem diretamente da vontade central com suas próprias Assembleias Legislativas. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 193-195). Negando ao Município a condição de ente federativo, o que tornaria sem sentido esse questionamento, SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43 ed. São Paulo: Malheiros e Jus Podivm, 2020, p. 478 e 479.

36 PALLIERI, Giorgio Balladore. *Diritto Costituzionale*. 5 ed. Milano: Giuffrè, 1957, p. 54.

37 MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 134.

A autonomia é, pois, poder. Poder, em ambiente democrático, pressupõe limites. Por isso, “não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre princípios fixados na Constituição”. É, assim, esfera de competência juridicamente delimitada³⁸.

A Constituição, ao adotar o modelo federativo, concede esfera de atribuições político-administrativas aos Estados-membros -, e, no Brasil, também aos Municípios -, que só pode ser alterada ou suprimida por reforma constitucional, jamais pela simples vontade do Poder Central³⁹.

A autonomia é garantida e se assenta na atribuição de plexo de poderes e competências aos Estados-membros pela Constituição Federal, que não pode ser deles tomado ou subtraído⁴⁰. Por isso, existem ao menos dois ordenamentos simultâneos e independentes: o federal e o estadual (acrescendo-se, no Brasil, o municipal).

Exatamente pelo fato de uma ordem central e ordens parcelares coexistirem e incidirem sobre um mesmo território e uma mesma população, o funcionamento do Estado federal é complexo e potencialmente ensejador de conflitos.

Frequentes são os conflitos de competência legislativa, quando um ente produz lei cujo conteúdo invade esfera de atribuições legislativas do outro, por exemplo. Também têm se revelado presentes tensões federativas: i) na estruturação e organização do Judiciário (ex.: tribunais superiores e federais com representatividade estadual insuficiente); ii) na repartição e no exercício de competências jurisdicionais - que não deixam de ser normativas, até porque seu exercício dá origem à produção de precedentes (ex.: enunciado n. 489 da súmula do STJ, que prestigia competência da Justiça Federal em detrimento da Justiça Estadual); iii) no desempenho de

38 BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986, p. 18. É necessário, contudo, que cada ente tenha uma órbita de competência própria e exclusiva, para que seja reconhecida sua autonomia. As competências concorrentes têm se destacado, mas se considera a competência exclusiva uma necessidade para que se configure um genuíno modelo federal. (RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 24; MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 138). Além disso, de nada adianta que os entes regionais (ou periféricos) tenham conjunto de atribuições e tarefas, que pressupõem recursos e investimentos para serem realizadas, se não tiverem renda própria e suficiente. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 27; MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 138 e 139).

39 MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 46 e 47; CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil*. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 65.

40 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 856. É necessário, assim, constituição escrita e rígida. (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 65 e 66; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 23 e 24). É a constituição rígida que faz a repartição de competências, garantindo autonomia política aos entes parciais. Essa autonomia ficaria completamente comprometida se ficasse à mercê da simples vontade central. (MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 135 e 136).

competências normativas administrativas pelo CNJ e por tribunais locais (ex.: resolução do CNJ interferindo na administração judiciária estadual); e, até mesmo, iv) na interpretação e aplicação de normas relativas ao funcionamento da justiça e do processo nas diversas esferas jurisdicionais federativas (ex.: previsão de cabimento do recurso extraordinário somente quando a decisão recorrida reputar “válida lei local contestada em face de lei federal”, impondo-se pelo seu cabimento também quando ocorrer o inverso). Daí o papel crucial da Corte Constitucional como guardiã da Constituição e, pois, da federação⁴¹.

Por isso, a presença de um Tribunal Constitucional que resolva conflitos surgidos nesse contexto também é tomada como elemento essencial da federação⁴². É indispensável a presença de um órgão (preferencialmente do Judiciário, pela sua imparcialidade) que tenha o poder de sancionar com invalidade a lei (ou outros atos normativos, como resoluções e enunciados regimentais) que usurpa competência legislativa de ente federativo; sem sanção, essa invasão de competência seria eficaz e colocaria em xeque a indispensável autonomia *a priori* garantida aos entes federativos pela rigidez constitucional⁴³. Cabe a esse mesmo órgão constitucional revisar entendimentos e decisões jurisdicionais que interpretem e apliquem enunciados normativos organizatórios ou processuais atentando contra o princípio federativo e os ideais de igualdade, simetria e subsidiariedade⁴⁴ que há que se assegurar entre entes federados.

3. A “AUTONORMATIZAÇÃO” E O JUDICIÁRIO LOCAL. DESCENTRALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NORMATIVA JUDICIÁRIA.

Viu-se que a autonomia que caracteriza os entes federados tem como um de seus desdobramentos, a *divisão de competências*, com a atribuição da capacidade de *autolegislação*, enquanto poder de produzir suas próprias normas pelas mais diversas fontes.

Ocorre que, mais que uma capacidade de autolegislação, deve ser reconhecido seu poder de “autonormatização”, na medida em que, também, o Judiciário local é titular do poder de produzir precedentes que devem vincular no plano local (a ex. do que se extrai de uma interpretação também sistemática e extensiva dos arts. 332, IV, 926,

41 BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986, p. 15.

42 RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012, p. 26; MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 136 e 137.

43 MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002, p. 137,

44 Segundo o qual nada deve ser exercido por poder nível superior quando o possa sê-lo por poder de nível inferior.

927, e 955, parágrafo único, CPC) - não só, mas sobretudo, em matéria de direito local. O exercício da competência jurisdicional pelos Estados também é fonte de produção normativa, com eficácia territorial local.

Há algumas possibilidades nesse contexto.

Em primeiro lugar, são vinculantes no plano local, por ex., precedentes oriundos do julgamento de IAC, IRDR, oriundas do Plenário do TJ, dentre outros.

O precedente produzido e sumulado por um Tribunal de Justiça (sobretudo quando versar sobre direito local) deve ser obrigatoriamente observada pelo próprio tribunal e os juízes a ele vinculados. É o que se pode dizer a partir da interpretação sistemática dos arts. 332, IV, 927, IV, e 955, parágrafo único, CPC. Além disso, segundo o Enunciado n. 169, FPPC, os órgãos jurisdicionais devem seguir seus próprios precedentes, até para que haja jurisprudência a ser sumulada e se respeitem deveres que lhes são impostos pelo art. 926, CPC, e pela própria CF (como se impõe a partir de máximas como a segurança jurídica e a igualdade).

Demais disso, já se defendeu em obra anterior⁴⁵, a possibilidade de lei estadual (produzida com base em interpretação dada ao art. 24, XI, e 125, §2.º, CF⁴⁶) conferir força vinculante às decisões do Tribunal de Justiça em controle concentrado de constitucionalidade e de lá (no TJ) poderem ser produzidos enunciados de súmula vinculante com força local. A Constituição estadual pode atribuir ao Tribunal de Justiça o poder de criar súmula vinculante em matéria de Direito local (estadual ou municipal), em simetria à súmula vinculante do STF em matéria constitucional – desde que preenchidos os mesmos pressupostos constitucionais previstos para a sua edição.

O que se sustenta é que teria o legislador estadual competência para produzir leis semelhantes à Lei n. 11.417/2006, para disciplinar o processo de criação, revisão e cancelamento da súmula vinculante no Tribunal de Justiça, bem como o cabimento e procedimento de reclamação constitucional perante este Tribunal por desrespeito ao enunciado destas suas súmulas⁴⁷. Isso sem falar da lei estadual que crie procedimento para ADIn/ADC de lei municipal ou estadual – sendo que o controle

45 BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: Jus Podivm, 2015.

46 Na verdade, há competência autônoma (e, não, suplementar/supletiva) dos Estados e DF, por força do art. 125, §2.º, CF, para tratar do controle de constitucionalidade de ato normativo estadual/municipal em face da Constituição Estadual - o que abrangeria medidas como a reclamação constitucional, súmula vinculante, ADPF estadual, ADI estadual. Esses dispositivos autorizam Estados-membros a instituir ação de controle concentrado de constitucionalidade contra atos normativos estaduais ou municipais que contrariem a Constituição estadual – ações estas cuja criação se observa como padrão nas Constituições estaduais brasileiras. Cf. sobre o tema, MENDES, Gilmar Ferreira. Ação declaratória de constitucionalidade no âmbito estadual. *Revista Eletrônica do Direito do Estado*, Salvador, n. 12, 2007.

47 Admitindo essas reclamações, como prevê a Constituição da Bahia, o STF, Pleno, ADI n. 2212/CE, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 02.10.2003, publicada no DPJ de 14.11.2003.

de constitucionalidade concentrado de normas municipais ou estaduais em face da Constituição do Estado (art. 25 e 125, §2.º, CF) se dá perante o Tribunal de Justiça⁴⁸⁻⁴⁹.

Isso tudo representa *descentralização de produção normativa judiciária*.

Na verdade, poder-se-ia criar até mesmo um dispositivo de lei estadual simétrico à regra do art. 927, CPC, que dispusesse que, “Os juízes e o Tribunal de Justiça Estadual observarão: I - as decisões do Tribunal de Justiça do Estado em controle concentrado de constitucionalidade de leis locais em face da Constituição Estadual; II - os enunciados de súmula vinculante oriundos do Tribunal de Justiça do Estado, criados mediante procedimento a ser disciplinado em lei estadual; III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas prolatados pelo Tribunal de Justiça do Estado; IV - os enunciados das súmulas do Tribunal de Justiça do Estado; V - a orientação do Plenário do Tribunal de Justiça do Estado. §1.º Os precedentes e a súmula do Tribunal de Justiça do Estado sobre a interpretação de lei federal serão superados em caso de uniformização de jurisprudência sobre a matéria por Tribunal Superior, respeitadas as peculiaridades locais que justifiquem distinção”.

Junto a isso, cabe ao tribunal local, também, no exercício de sua competência normativa, produzir seu Regimento Interno (art. 96, I, “a”, CF), para disciplinar questões *interna corporis*, como competências internas do tribunal (das suas câmaras, grupos, turmas, seções), as atribuições jurisdicionais do presidente, do vice-presidente e relator, recursos contra decisões monocráticas, critérios para prevenção etc. Assim como se reserva ao tribunal local o exercício de poder regulamentar, mediante edição de resoluções que complementem e supram lacunas existentes no RI, p. ex., ou tratem de matérias que lhes sejam delegadas por norma regimental⁵⁰; e que regulamentem a lei de organização judiciária da sua própria Justiça local, dentro dos limites da CF (poder regulamentar que se extrai de leitura conjunta dos arts. 96, 99 e 125, CF)⁵¹.

Entretanto, com isso, já se adentra na questão da organização judiciária, tema a ser mais detidamente abordado no próximo item.

4. “AUTONORMATIZAÇÃO” DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO E AUTOADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA.

Uma das principais expressões da autonomia dos Estados federados no ordenamento constitucional brasileiro se encontra nas regras dos arts. 18 e 25, CF/1988.

48 Cf. sobre o assunto, BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 385 e 386; DIDIER JR, Fredie. Editorial n. 181. Súmula Vinculante de Tribunal de Justiça. Disponível em: www.frediedidier.com.br. Acesso em 23 fev 2014

49 É o caso da Lei n. 12.069, de 27 de dezembro de 2001, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (Disponível em: <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>. Acesso em 16 fev, 2015).

50 OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 59 e 60.

51 Tema a ser objeto de maior aprofundamento em trabalho futuro.

De acordo com esses dispositivos, os Estados gozam de autodeterminação para estabelecer suas Constituições e as leis que os regem (autolegislação), como base para o exercício de sua capacidade de auto-organização e autogoverno (art. 25, *caput*). Como já dito, insere-se, aí, a prerrogativa de “autoadministração”, com a execução de leis vigentes, para o alcance do bem comum.

A auto-organização pressupõe que os entes parciais tenham órgãos próprios. Apesar das controvérsias⁵², isso implica a necessidade de um Judiciário Local⁵³, até mesmo em nome da subsidiariedade e do atendimento de predominantes interesses locais e regionais. Isso abrange o poder estadual de organizar e administrar o Judiciário local, em atividade típica de administração judiciária.

Assim, a autonomia administrativa conferida aos Estados abrange, também, o poder de estruturar e organizar o Judiciário local⁵⁴, afinal, a teor do art. 125, da Constituição brasileira: “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça”⁵⁵.

Afora as normas de organização judiciária encontradas na própria Constituição (art. 92 ss.), confere-se competência à União para organizar sua Justiça (no campo federal), por lei federal, e ao Distrito Federal e Estados-membros para organizar sua Justiça local, por lei local (cf. arts. 22, XVII, 107, §1.º, 110, 112, 113, 121, 124, parágrafo único, 125, *caput* e §§1.º e 3.º, e 126, CF)⁵⁶.

52 Apontadas por TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 948.

53 Schwartz, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 10.

54 Também se assegura aos Municípios a prerrogativa da autoadministração. A despeito disso, curiosamente, não lhe é dado o poder de estruturar e organizar um Judiciário municipal. Não existem, no Brasil, justiças municipais. O ponto não passa despercebido e é passível de crítica, pois destoa da igualdade e subsidiariedade esperada do federalismo brasileiro. Essa descentralização do Judiciário tornaria a Justiça mais próxima do jurisdicionado (assim, CRITSINELTIS, Marco Falcão; FONSECA, Ney Moreira da. *O Poder Judiciário Municipal e a Aplicação Social da Pena*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 160 ss.; TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.021). Por outro lado, lembre-se que há, até mesmo, quem negue ao Município a condição de ente federativo (SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43 ed. São Paulo: Malheiros e Jus Podivm, 2020, p. 478 e 479), o que seria outra forma de se explicar a omissão constitucional quanto à atribuição para tais entes locais do poder de organizar um Judiciário próprio.

55 O que também lembra, JUNIOR, Nelson Jorge. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. In: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (coord.) *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019, p. 37.

56 Todas as Constituições republicanas, de modo explícito ou implícito, concederam aos Estados-membros a competência para legislar sobre a organização das respectivas Justiças. Parte-se do pressuposto de que o legislador estadual conheça bem as necessidades do Estado e identifique mais facilmente a solução para seus próprios problemas. No início, essa competência era conferida às Assembleias Legislativas. A EC n. 1/1969 transferiu a atribuição para os Tribunais de Justiça, mediante o voto da maioria absoluta de seus membros, estabelecendo que só seria possível a alteração de organização judiciária a cada cinco anos (art. 144, § 5.º, da EC n. 1/1969) - prazo este muito criticado, porquanto não se tenha considerado a rapidez com que as circunstâncias pertinentes mudam. O art. 96, II, “d”, da CF/1988, a seu turno, limita-se a prever a competência do Tribunal de Justiça para propor a alteração da organização e a divisão judiciária, não impondo mais qualquer prazo para tanto. (Moreira, José Carlos Barbosa. A Justiça Estadual na República. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 160, 2008, p. 06).

Entretanto, não é incomum o legislador federal adentrar indevidamente em matéria de organização judiciária, sem atentar para inaplicabilidade de suas regras às Justiças Estaduais⁵⁷, o que se observa, sobretudo, no contexto de representações e processos administrativos disciplinares. Trata-se de uma disciplina administrativa de atividades dos juízes e servidores da justiça que, no contexto da Justiça Estadual, deve ser regida por ato normativo estadual.

Por exemplo, é o que se observa no tratamento de representações administrativas cabíveis perante a corregedoria do tribunal, e até mesmo o processo administrativo correspondente (como aquela por excesso de prazo, do art. 235⁵⁸, CPC), ou da instauração de processo administrativo disciplinar contra servidor da justiça em caso de desrespeito à ordem cronológica de recebimento para publicação e efetivação dos pronunciamentos do juiz (na forma do art. 153⁵⁹, CPC), ou em caso de infração administrativa de excesso injustificado de prazo legal, e consequente instauração de processo administrativo respectivo (segundo art. 233, CPC⁶⁰).

Veja-se, ainda, nesse sentido, o art. 173, §§1.º e 2.º, CPC⁶¹, que trata de infrações administrativas de conciliador e mediador (auxiliar da justiça), e medidas disciplinares

57 Sobre o tema, sugere-se conferir palestra do Prof. Leonardo José Carneiro da Cunha no Webinário do Grupo de Pesquisa Transformações nas Estruturas Fundamentais do Processo sobre “Federalismo e Direito Processual” (Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jD1fUiz9Vvs&t=4070s>>. Acesso em 28 jul 2021).

58 “Art. 235. Qualquer parte, o Ministério Público ou a Defensoria Pública poderá representar ao corregedor do tribunal ou ao Conselho Nacional de Justiça contra juiz ou relator que injustificadamente exceder os prazos previstos em lei, regulamento ou regimento interno. § 1º Distribuída a representação ao órgão competente e ouvido previamente o juiz, não sendo caso de arquivamento liminar, será instaurado procedimento para apuração da responsabilidade, com intimação do representado por meio eletrônico para, querendo, apresentar justificativa no prazo de 15 (quinze) dias. § 2º Sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis, em até 48 (quarenta e oito) horas após a apresentação ou não da justificativa de que trata o § 1º, se for o caso, o corregedor do tribunal ou o relator no Conselho Nacional de Justiça determinará a intimação do representado por meio eletrônico para que, em 10 (dez) dias, pratique o ato. § 3º Mantida a inércia, os autos serão remetidos ao substituto legal do juiz ou do relator contra o qual se representou para decisão em 10 (dez) dias”.

59 “Art. 153. O escrivão ou o chefe de secretaria atenderá, preferencialmente, à ordem cronológica de recebimento para publicação e efetivação dos pronunciamentos judiciais. § 1º A lista de processos recebidos deverá ser disponibilizada, de forma permanente, para consulta pública. § 2º Estão excluídos da regra do *caput*: I - os atos urgentes, assim reconhecidos pelo juiz no pronunciamento judicial a ser efetivado; II - as preferências legais. § 3º Após elaboração de lista própria, respeitar-se-ão a ordem cronológica de recebimento entre os atos urgentes e as preferências legais. § 4º A parte que se considerar preterida na ordem cronológica poderá reclamar, nos próprios autos, ao juiz do processo, que requisitará informações ao servidor, a serem prestadas no prazo de 2 (dois) dias. § 5º Constatada a preterição, o juiz determinará o imediato cumprimento do ato e a instauração de processo administrativo disciplinar contra o servidor”.

60 “Art. 233. Incumbe ao juiz verificar se o serventuário excedeu, sem motivo legítimo, os prazos estabelecidos em lei. § 1º Constatada a falta, o juiz ordenará a instauração de processo administrativo, na forma da lei. § 2º Qualquer das partes, o Ministério Público ou a Defensoria Pública poderá representar ao juiz contra o serventuário que injustificadamente exceder os prazos previstos em lei”.

61 “Art. 173. Será excluído do cadastro de conciliadores e mediadores aquele que: I - agir com dolo ou culpa na condução da conciliação ou da mediação sob sua responsabilidade ou violar qualquer dos deveres

a serem a eles imputadas, após a instauração do processo respectivo. E o art. 888, parágrafo único, CPC, ao dispor que o escrivão, o chefe de secretaria ou o leiloeiro que der causa, culposamente, à transferência do leilão responderá pelas despesas da nova publicação, dispondo, ainda, sobre a punição disciplinar aplicável de suspensão por cinco dias a três meses, em sede de procedimento administrativo regular.

Todos esses são exemplos de ingerência da lei federal na esfera legislativa estadual de administração judiciária.

Foi com fundamento semelhante, inclusive, que foram ajuizadas as ADIns n. 5492 (pelo Governador do Rio de Janeiro) e n. 5737 (pelo Governador do DF), no bojo das quais se questionou, p. ex., a constitucionalidade dos arts. 15⁶², 52, parágrafo único, e 46, §5.º, do CPC⁶³.

decorrentes do art. 166, §§ 1º e 2º ; II - atuar em procedimento de mediação ou conciliação, apesar de impedido ou suspeito. § 1º Os casos previstos neste artigo serão apurados em processo administrativo. § 2º O juiz do processo ou o juiz coordenador do centro de conciliação e mediação, se houver, verificando atuação inadequada do mediador ou conciliador, poderá afastá-lo de suas atividades por até 180 (cento e oitenta) dias, por decisão fundamentada, informando o fato imediatamente ao tribunal para instauração do respectivo processo administrativo”.

- 62 Segundo o art. 15, CPC: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.” Na ADIn n. 5492, arguiu-se a inconstitucionalidade da aplicação do art. 15, CPC, aos processos administrativos estaduais (e, acrescente-se, os municipais), pois não estaria ao alcance do legislador federal, “ditar a fonte normativa para o processo administrativo dos demais entes políticos”, o que ofenderia a autonomia federativa. Sustenta-se que a forma federativa e a distribuição espacial de poder entre entes políticos em múltiplos níveis implica a reserva do poder para esses entes políticos de reger seu próprio processo administrativo, podendo isso ser extraído da leitura conjunta dos arts. 18, e 25, *caput* e §1.º, CF. Legislar sobre processo administrativo seria legislar sobre a “forma de administrar” do Estado. Postulou, assim, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, com toda razão, a interpretação conforme a CF da expressão “processo administrativo” do art. 15, CPC, para considerar ali abrangidos somente os processos administrativos federais. De fato, uma leitura conjunta não só dos arts. 18 e 25, *caput* e § 1.º, como também dos arts. 21, 30 e 39, CF, conduz à conclusão de que cabe a cada ente federativo disciplinar seus próprios processos administrativos (encontram-se mais considerações da autora em BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento. *O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 295 e 296; assim, SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional de Competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 01, 1993, p. 274-276; e, indiretamente, HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 315, 1991, p. 65; HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 420). Isso sem falar de problemas outros decorrentes dessa regra, colocados por Guilherme Sokal (SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção Repercussões do Novo CPC. Fazenda Pública*. V. 3. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 198) e na própria ADIN, que justificam abordagem mais detida em trabalho próprio. Prudente e sábia, contudo, a ressalva de que as normas do CPC podem ser invocadas e aplicadas aos processos administrativos em caráter integrativo, em especial diante de omissão normativa e de inexistência de incompatibilidades com os princípios do processo administrativo. Assim, o CPC deve ser considerado um indicativo na interpretação de leis estaduais, com a ressalva de que isso não poderá implicar restrições à esfera de atuação do legislador local (BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções Processuais e Poder Público*. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 376).
- 63 Considerações mais extensas e profundas sobre o tema podem ser encontradas em artigo escrito com Lorena Miranda, ainda no prelo, sobre “Validade, sentido e alcance de normas processuais federais à luz da competência dos Estados para legislar sobre processo: uma análise das ADIns 5492, 5534 e 5737” – trabalho cuja análise extrapola uma visão pautada na violação de regras de competência legislativa.

Chama atenção, em especial, a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 52, parágrafo único, e 46, §5.º, CPC.

Nos termos do art. 52, parágrafo único, CPC: “se Estado ou o Distrito Federal for o demandado, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de situação da coisa ou na capital do respectivo ente federado”. Tem-se, aí, uma simetria com a regra de competência prevista para causas que envolvem a União, prevista nos §§1º e 2º do art. 109 da CF. Ocorre que, aplicada aos Estados e ao Distrito Federal, gera situações de afronta à CF percebidas e denunciadas não só no bojo da ADIN n. 5492 (RJ), como também na ADin n. 5737 (DF). Argui-se, a princípio, a violação ao contraditório, porquanto a regra pressupõe que o Estado ou DF poderão defender-se em qualquer local do país em que o autor tenha domicílio no momento em que proposta a ação, quando, em verdade, a carreira das procuradorias dos Estados e Municípios não são estruturadas para atuar em todo território nacional (art. 132, CF)⁶⁴. Constata-se, ainda, a violação ao poder de auto-organização dos Estados, pois “suprime o papel da Justiça dos Estados como componente da autonomia federativa (CF/1988, art. 25), a quem cabe organizar a ‘sua Justiça’ (CF/1988, art. 125), em equilíbrio à garantia da Justiça Federal à União. Como a União não poderia suprimir de forma direta o poder de auto-organização dos Estados fundado no art. 125, *caput*, da Constituição, não poderia ela atingir o mesmo fim de forma indireta, exercendo sua competência legislativa sobre direito processual (CF/1988, art. 22, I) para criar um regime de competência territorial que pulveriza as demandas contra os Estados e o Distrito Federal por todo o território nacional⁶⁵. Na ADin n. 5737, do Governador do DF, também se aponta essa inconstitucionalidade fundada na violação à autonomia política das unidades da federação e ao pacto federativo.

64 Nesse particular, destaque-se que o STF, no julgamento do RE n. 627709/DF (STF, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 20.08.2014, publicado no DJF de 30.08.2014), em que foi reconhecida a repercussão geral e firmada a tese de que “a regra prevista no §2º do art. 109 da Constituição Federal também se aplica às ações movidas em face de autarquias federais”, pautou-se no argumento de que isso seria possível porque se tratam de órgãos de abrangência nacional, havendo organização da sua advocacia para fazer sua defesa em demandas pulverizadas pelo país afora. Ora, *a contrario sensu*, o mesmo raciocínio deve ser estendido aos Estados. Como sua advocacia pública não está estruturada para uma atuação de dimensão nacional, não é consoante com ditames da Constituição (nem mesmo com o princípio do devido processo legal, contraditório e ampla defesa), qualquer interpretação que lhe imponha isso. Não há que se falar, inclusive, em competência adequada de juízo fora do Estado demandante ou demandado, onde não serão asseguradas ao Estado litigante apropriadas oportunidades de acesso à justiça e de exercício do contraditório e ampla defesa. Assim, o art. 109, §2.º, CF, não pode ser considerado um modelo a ser seguido para os Estados, e sua aplicação implica, na verdade, um desvirtuamento, senão, uma violação do chamado “princípio da simetria”, tão comumente invocado pelo próprio STF (reflexões registradas em artigo escrito em coautoria com Lorena Miranda, ainda no prelo, sobre “Validade, sentido e alcance de normas processuais federais à luz da competência dos Estados para legislar sobre processo: uma análise das ADins 5492, 5534 e 5737”). Ressalva-se, contudo, as críticas tecidas à simetria em item seguinte.

65 cf. DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1. 23 ed Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 290 e 291; SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção Repercussões do Novo CPC. Fazenda Pública*. V. 3. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 205.

Junto a isso, prevê o art. 46, §5.º, CPC, que: “A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado”. Sua inconstitucionalidade é arguida com base em motivos semelhantes. Alega-se que o §5º do art. 46 do CPC não pode ser aplicado aos executivos fiscais estaduais (e, também, municipais), por ofensa ao pacto federativo. Isso porque um ente federativo parcial (o Estado) teria que ajuizar seu executivo fiscal no domicílio do devedor, que pode situar-se fora dos limites do seu território (senão em local diferente daquele onde se deu o fato gerador). Postula-se, assim, interpretação conforme a Constituição, para que o dispositivo só seja aplicável (na esfera estadual) às comarcas que fiquem dentro do território do Estado, senão em comarca em que tenha ocorrido o fato gerador⁶⁶. Além dos problemas gerados para o exercício do contraditório, para a autonomia e a auto-organização federativa (também constatados em torno do texto do art. 52, parágrafo único, CPC), haveria, ainda, um risco potencial de guerra fiscal, pois, ajuizada execução fiscal para cobrança de tributo perante a Justiça de outro Estado, ficaria nas mãos desse outro Estado a interpretação e aplicação de suas normas tributárias – que poderá acabar sendo definida considerando interesse próprio (se houver sobreposição de interesses fazendários) -, o que pode trazer dano para sustento financeiro do Estado exequente.

Além disso, as regras inseridas nos art. 52, parágrafo único, e 46, §5.º, CPC, tratam de competência, matéria de direito processual (que se confunde com a procedimental), e que, segundo já se defendeu em trabalho anterior, é de competência legislativa concorrente da União, Estados e DF, no contexto da jurisdição estadual⁶⁷. Logo, trata-se de temática que só poderia ser objeto de lei federal geral, que viesse atender interesse nacional na regulamentação da matéria. Mas não é o que se observa. Não há um interesse comum dos Estados e do DF sendo atendido, tampouco qualquer intuito de unificar o tratamento da matéria ali disciplinada de forma a evitar distorções ou atritos federativos. Ao revés, são dispositivos que interferem indevidamente no interesse local de preservação da defesa dos interesses do Estado/DF por Procuradoria local, com base em interpretação ali dada à legislação local (que reflita valores locais que informaram a elaboração do ato normativo, e que serão melhor identificados por intérprete que esteja inserido nesse contexto)⁶⁸, perante Justiça Local.

Isso sem mencionar que “se eventualmente sucumbente a Fazenda em obrigação de pagar quantia certa, chegar-se-á ao injustificável cenário de a gestão de precatórios, atividade de ordem reconhecidamente administrativa, ser conduzida pela presidência

66 Adere à tese, DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1. 23 ed Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 290 e 291.

67 BRAGA, Paula Sarno. Norma de processo e norma de procedimento. *O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: Jus Podivm, 2015.

68 SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção Repercussões do Novo CPC. Fazenda Pública*. V. 3. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016. P. 206.

do Tribunal de Justiça de outro Estado da Federação (CF, art. 100) com graves risco de quebra da ordem cronológica de pagamentos no universo total de credores”⁶⁹.

É de interesse local, tudo aquilo que se refira ao melhor funcionamento processual da Justiça do Estado (ou Distrito Federal), para todos aqueles que atuem, auxiliem ou fruam da jurisdição ali desempenhada. Assim, uma norma desse viés, poderia ser editada mediante lei estadual, com eficácia para a Justiça daquele Estado, i.e., no plano intraestadual.

Mas não é só o legislador ordinário que incorre nesse equívoco. A CF, ao tratar da competência do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), também desencadeia tensões federativas em tema de administração judiciária estadual.

Por exemplo, segundo o art. 103-B, §5.º, CF, o CNJ contará com um corregedor, que será Ministro do STJ, competindo-lhe, dentre outros, e na forma do inciso III do mesmo artigo, requisitar e designar magistrados, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios, delegando-lhes atribuições”. Ora, trata-se de dispositivo que permite que esse agente federal, de órgão central, convoque e nomeie juízes e servidores estaduais e distritais para exercício de atribuições específicas, em outra esfera federativa, atentando contra a autoadministração e o auto-governo dos Judiciários locais.

Trata-se de uma concentração de poderes no CNJ e, mais especificamente, no seu corregedor, para livremente dispor de funcionários estaduais e distritais⁷⁰, de modo que possa interferir indevidamente no emprego de pessoal para atendimento de interesse judiciário local. Há, sem dúvidas, um desconforto federativo nesse contexto⁷¹.

Junto a isso, o art. 103-B, §4.º, I e II, CF, prevê a atribuição de poderes para o CNJ de “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências” dirigidas também aos juízos e tribunais estaduais (que devem ter sua própria competência normativa e regulamentar preservada para assuntos de interesse local), bem como de rever, desconstituir ou determinar novas providências, quando da apreciação da “legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário”, inclusive o estadual e distrital⁷².

Exatamente por isso, por exemplo, a Resolução n. 71 de 31/03/2009, CNJ, ao tratar do “regime de plantão judiciário”, definindo, por exemplo, as matérias que podem ser submetidas a esse regime, e seu funcionamento, ressalva, em diversos dispositivos, o poder normativo local, de adaptar esse regramento à realidade do Judiciário local ou de

69 SOKAL, Guilherme Jales. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). Coleção Repercussões do Novo CPC. Fazenda Pública. V. 3. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 206.

70 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.032.

71 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.032.

72 Quanto a esse último aspecto, TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1036.

simplesmente organizar atuação de seus magistrados e servidores. É o que se extrai do texto do seu art. 8.º, ao dispor que: “Os Tribunais, por meio de seu órgão competente, quando for o caso, ou a corregedoria-geral e os juízos de primeiro grau competentes, poderão editar ato normativo complementar disciplinando as peculiaridades locais ou regionais, observados os direitos e garantias fundamentais, as regras de processo e os termos desta Resolução”.

Ou, ainda, da regra mais específica do art. 6.º dessa mesma Resolução, segundo a qual “será responsável pelo plantão no segundo grau de jurisdição o juiz ou desembargador que o regimento interno ou provimento do respectivo Tribunal designar, observada a necessidade de alternância”.

E, também, o parágrafo único do art. 5.º do referido ato regulamentar, segundo o qual: “Os tribunais e juízos poderão estabelecer escalas e períodos de plantão especial para períodos em que existam peculiaridades locais ou regionais ou para período de festas tradicionais, feriados, recesso ou prolongada ausência de expediente normal”.

Esses são excelentes exemplos de como CNJ pode exercer sua competência regulamentar sem gerar dificuldades federativas ou invadir a esfera de atuação dos tribunais estaduais.

Por outro lado, os arts. 2.º, parágrafo único, e 3.º, da Resolução n. 345/2020, do CNJ, preveem que o autor que optar, na petição inicial, no momento da distribuição da ação, pelo “Juízo 100% Digital”, anuirá com a prática de todos os atos processuais exclusivamente pela via eletrônica e remota, pela internet. Percebe-se, já na primeira leitura, que se trata de ato regulamentar que se pretende aplicar, também, aos Judiciários Estaduais, pressupondo que estejam suficientemente organizados e informatizados para atendê-lo, sem considerar, pois, necessidades e peculiaridades locais – tendo em vista ainda existir grande volume de tramitação física de processos em algumas localidades.

Pois bem. Já se viu que a organização judiciária, a princípio, está destinada à regulamentação por lei, e que, a teor do art. 125, CF, destaca-se, ainda, que os Estados, em especial, organizarão sua Justiça, por lei estadual de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça.

Além disso, o art. 96, I, “a”, CF, prevê a competência privativa dos tribunais para elaborar seus regimentos internos, tratando de sua competência e da organização e funcionamento de seus órgãos internos (administrativos e jurisdicionais). E o próprio regimento interno pode prever poder regulamentar do tribunal, de editar resoluções para regulamentar e complementar o Regimento Interno de Tribunal (inclusive naquilo em que é omissis) ou para dar publicidade às deliberações de colegiados internos. Nisso e dentro desses limites, tais resoluções são aptas a tratar de questões ligadas à organização judiciária interna do tribunal.

Entretanto, observa-se a produção de um sem número de resoluções dos tribunais brasileiros sobre matéria de organização judiciária dos órgãos a eles vinculados.

O que se pode concluir é que esse poder dos tribunais de regulamentar a organização judiciária de órgãos a ele vinculados emana de um conjunto normativo constitucional: o art. 99, CF, que atribui ao Poder Judiciário “autonomia administrativa”, e, pois, de administração da justiça; do art. 22, XVII, CF, que prevê que compete à União legislar sobre organização judiciária federal; do art. 125, CF, que prevê os Estados serão responsáveis pela sua organização judiciária estadual (por lei estadual que será, inclusive, de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça).

Isso sem falar que o art. 96, I, “b” a “f”, preveem competência privativa dos tribunais para: “b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados”. E, segundo o art. 96, II, “b” a “d”: “a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; a criação ou extinção dos tribunais inferiores; a alteração da organização e da divisão judiciárias”.

Nada mais é que do que competência específica dos tribunais para tratar de organização judiciária de órgãos a ele vinculados.

Some-se a isso que, no contexto estadual, segundo o art. 125, §1.º, CF, a competência dos tribunais será definida na Constituição do próprio Estado, que pode perfeitamente tratar desse seu poder regulamentar, para deixá-lo ainda mais evidente e bem tratado – assim como a lei de organização judiciária (federal ou estadual) pode prever sua regulamentação por ato de iniciativa do tribunal (do órgão de cúpula).

Se a organização judiciária das Justiças dos Estados é tema de tratamento legislativo dos Estados; se a organização judiciária das Justiças Federais é tema de tratamento legislativo da União; e se o Judiciário goza de autonomia administrativa, e, pois, para tratar da administração da justiça (sendo competência específica sua); conclui-se que nada mais razoável e consoante com o espírito federativo e de separação dos poderes da CF, reconhecer que cabe ao órgão de cúpula de cada um das Justiças integrantes do Judiciário (como TRF e TJ) regulamentar leis de organização de sua justiça.

Mas, independentemente do lastro normativo desse poder, trata-se de poder derivado e secundário de somente regulamentar e complementar a legislação de organização judiciária, não sendo possível admitir-se que tais atos normativos (tipicamente administrativos) contrariem os seus termos.

5. A INDEVIDA EXTENSÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E O JUDICIÁRIO LOCAL: PRIMEIRAS REFLEXÕES.

Um dos problemas que emerge para a preservação da autonomia estadual (na perspectiva da “autonormatização” e “auto-organização”) é o reconhecimento e aplicação de um princípio da simetria no ordenamento constitucional brasileiro.

O princípio da simetria nasce de uma construção jurisprudencial do STF (com base nos arts. 25, CF, e 11, ADCT), como um “princípio de constrangimento do desenho institucional”, que determina que sejam observadas normas organizatórias estabelecidas para a União (na CF) no contexto dos Estados (na CE), limitando a sua autonomia. A estrutura da União é considerada, assim, um modelo e uma moldura para o Constituinte Estadual⁷³.

Se o federalismo traz em si, também, a ideia de agregar e unir diversidades de seus membros (preservando-as)⁷⁴, a tentativa de espelhar e igualar a União e os Estados, em nome dessa simetria, é opção passível de questionamento válido⁷⁵.

Denuncia-se, contudo, que o STF, ao construir entendimentos com base nesse “princípio”, não evidencia qual seria sua origem, natureza ou conteúdo, e a doutrina constitucional, esforçando-se para compreendê-lo, tem sustentado, de uma forma geral, que “os Estados, quando do exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido diretamente endereçados”⁷⁶.

O Supremo não estaria baseado ou pautado em nenhuma norma constitucional explícita e ainda contrariaria, para alguns, o espírito do federalismo brasileiro. O que constatou Leonycy foi que a Corte Suprema brasileira, diante de lacuna normativa, diz embasar suas soluções nesse princípio, quando, na verdade, trabalha com “argumentos típicos de raciocínio analógico” – embora não reconheça isso adequadamente⁷⁷. Já

73 Sobre o tema, cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081>. Acesso em: 7 ago. 2021.

74 Diversidade esta que pode ser, igualmente, uma consequência do fortalecimento de poderes locais (ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 520).

75 ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 514.

76 LEONCY, Léo Ferreira. “Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2011, p. 10-12.

77 LEONCY, Léo Ferreira. “Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2011, p. 10-12.

Marcelo Labanca identifica, nele, um princípio de hermenêutica constitucional a ser aplicado na organização dos Poderes e órgãos locais, voltado para identificação de normas da CF a serem estendidas e aplicadas às Constituições estaduais. Mas ressalva o autor que o ideal seria o princípio da simetria só ser invocado quando a não aplicação da norma da CF à esfera constitucional local puder gerar algum desequilíbrio entre poderes locais; ou seja, se a estrutura e organização local é diferente da federal, mas isso não gera prejuízos para a harmonia necessária entre poderes locais diversos, o princípio da simetria não deve ser aplicado, preservando-se a diversidade e, por consequência, a autonomia local⁷⁸.

Pois bem. Essa postura jurisprudencial tem repercutido na definição da competência do Judiciário local.

Segundo o art. 92, VII, CF, o Poder Judiciário Estadual é composto por Juízes de Direito (primeira instância) e pelo Tribunal de Justiça (segunda instância, e órgão de cúpula local) integrado por Desembargadores. A Constituição do Estado (e, pois, o Poder Constituinte Decorrente) tem o papel de disciplinar a competência do Tribunal de Justiça, respeitados os princípios constitucionais (arts. 25 e 125, *caput*, e §1.º, CF).

Ocorre que, por exemplo, há quem sustente que, em nome do princípio da igualdade e da simetria, a Constituição Estadual não pode criar nova hipótese de prerrogativa de foro não prevista na CF⁷⁹. É esse o entendimento que se tem adotado, para considerar inconstitucional o foro privilegiado estabelecido para Delegado Geral da Polícia Civil⁸⁰, Procuradores de Estado, Procuradores da Assembleia Legislativa, Defensores Públicos e Delegados de Polícia⁸¹ - e, até mesmo, para os Vice-Prefeitos e os Vereadores⁸².

Inclusive, em 20 de agosto de 2021, os Ministros do STF, por unanimidade, reproduziram esse entendimento (em acórdão de relatoria do Ministro Luís Roberto

78 ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 545.

79 CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2006, p. 180.

80 Na Constituição do Estado de São Paulo, cf. STF, Pleno, ADIn n. 5591/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 20.03.2021, publicado no DPJ de 05.05.2021; também assim, STF, Pleno, ADIn n. 882/MT, rel. Min. Maurício Córrea, j. em 19.02.2004, publicado no DPJ de 23.04.2004. Não o admitindo para delegados de polícia, como previsto na Constituição de Goiás, STF, Pleno, ADI n. 2.587, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 01.02.2004, publicado no DJ de 06.11.2006.

81 Por inconstitucionalidade do art. 81, IV, da Constituição do Estado do Maranhão, cf. STF, Pleno, ADI n. 2.553/MA, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 15.05.2019, publicado no DJ de 17.08.2020 (também assim, no que se refere à Constituição do Rio de Janeiro, STF, Pleno, ADIn n. 558, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. em 16.04.2021, publicado DPJ de 22.04.2021). Com esse entendimento para decretar a inconstitucionalidade de prerrogativa de foro prevista em Constituição Estadual para membros da Defensoria Pública do Ceará, do Acre e do Pará, respectivamente, STF, Pleno, ADIn n. 6.514, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 29.03.2021, publicado no DJ de 04.05.2021; STF, Pleno, ADIn n. 6.518, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 22.03.2021, publicado no DJ de 14.04.2021; STF, Pleno, ADIn n. 6.501, rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. em 23.08.2021, publicado no DJ de 23.08.2021).

82 STF, Pleno, ADIn n. 558, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. em 16.04.2021, publicado DPJ de 22.04.2021.

Barroso), considerando inconstitucional a previsão de foro por prerrogativa de função para o Defensor Público-Geral e o Chefe Geral da Polícia Civil (além de procuradores do estado e defensores públicos), no julgamento das ADIns n. 6502, 6508, 6515, 6516, em que foram atacados dispositivos nesse sentido, respectivamente, das Constituições do Pernambuco⁸³, Rondônia⁸⁴, Amazonas, Alagoas⁸⁵.

Por outro lado, não se pode ignorar que o próprio STF, anteriormente (anos antes), na ADIn n. 541/PB, considerou constitucional a instituição de prerrogativa de foro para Procuradores do Estado, pela Constituição da Paraíba, sob o argumento de que é competência do Constituinte Decorrente fazê-lo - i.e., fixar competência do TJ⁸⁶. Mas se trata de entendimento pretérito e que foge à tendência jurisprudencial do STF de negar a possibilidade da Constituição Estadual estender o foro por prerrogativa de função a autoridades diferentes daquelas previstas na Constituição Federal.

Percebe-se, assim, que há “ocasiões em que o Estado-membro, para atender aos reclamos de simetria, supondo fazer corresponder sua ação normativa ao modelo federal, é tolhido pelo entendimento da Suprema Corte”, vendo-se sufocado em limites jurisprudencialmente impostos ao seu poder de autonormatização⁸⁷.

É nesses termos que o uso indevido do chamado princípio da simetria como instrumento de limitação excessiva do poder de autonormatização dos Estados gera desconforto federativo que não pode ser ignorado, com grave prejuízo para a autonomia dos Estados e para a preservação da diversidade federativa (sem que haja qualquer risco de desequilíbrio entre poderes locais), inclusive no que se refere ao Judiciário estadual e à definição da competência dos seus Tribunais⁸⁸.

83 No caso de Pernambuco, o foro por prerrogativa de função considerado inconstitucional foi o atribuído a Defensor Público-Geral e ao Chefe Geral da Polícia Civil.

84 No caso de Rondônia, o foro por prerrogativa de função considerado inconstitucional foi o atribuído a Defensor Público-Geral e Defensoria Pública.

85 No caso de Amazonas e Alagoas, o foro por prerrogativa de função considerado inconstitucional foi o atribuído a procuradores do estado e defensores públicos.

86 STF, Pleno, ADIn n. 541/PB, rel. Min. Carlos Velloso, j. em 10.05.2007, publicado no DPJ de 06.09.2007 (já se tinha considerado constitucional essa mesma prerrogativa antes para procuradores do estado, defensores públicos e membros da assembleia legislativa, no contexto da Constituição de Goiás, cf. STF, Pleno, ADI n. 2.587, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 01.02.2004, publicado no DJ de 06.11.2006, que só considerou inconstitucional o privilégio para delegados de polícia).

87 CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45081>>. Acesso em 07 ago 2021.

88 Viu-se, em item anterior, que esse mesmo inconveniente federativo também pode ser resultante da definição da competência territorial, como se observou das regras dos arts. 46, §5.º, e 52, parágrafo único, CPC, cuja inconstitucionalidade fora acima abordada. Isso porque qualquer argumento de que o art. 109, §2.º, CF, que trata da competência territorial para causas que envolvam a União imporia, em nome da simetria, a observância de regra afim para os Estados e Distrito Federal, pulverizando demandas que envolvam esses entes parciais em todo território nacional - o que atentaria contra a autonomia organizacional e normativa dos Estados, privando-os de demandar e serem demandados nas Justiças por eles mesmos estruturadas, com uma defesa adequada promovida por seus próprios órgãos de representação judicial que só são organizados para atuar no âmbito local.

6. PECULIARIDADES FEDERATIVAS DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL.

A estrutura e organização da Justiça Eleitoral revelam muitas peculiaridades federativas. Basta observar que a Justiça Eleitoral é custeada pela União, os crimes ali apurados são federais (e, inclusive, investigados pela polícia federal, cf. art. 144, §1.º, I, CF, e Resolução n. 23.396, TSE, de 17 de dezembro de 2013), mas, na primeira instância, sua jurisdição é exercida pelos magistrados da Justiça Estadual - embora sua remuneração seja calculada com base no subsídio do juiz federal⁸⁹⁻⁹⁰.

Além disso, os Tribunais Regionais Eleitorais têm composição mista (cf. art. 120, §1.º, CF) e de origem predominantemente estadual, sendo integrados por dois desembargadores do Tribunal de Justiça (mediante eleição, pelo voto secreto), dois juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça (mediante eleição, pelo voto secreto), dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo Tribunal de Justiça (e nomeados pelo Presidente da República), sendo que somente um juiz é do Tribunal Regional Federal que tem sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal - ou, não havendo, será juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo.

Veja-se, portanto, que, por ser uma Justiça Federal especializada, a sua organização judiciária é tema de competência legislativa da União (art. 22, XVII, CF). Segundo o art. 121, CF, inclusive, a lei complementar que disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. Observa-se, contudo, que, antes do advento da CF/1988, já existia grande quantidade de regras sobre a organização dessa Justiça no Código Eleitoral (Lei n. 4737/1965, arts. 12 ss.). Assim, diz-se que o Código Eleitoral passou a ter *status* de lei complementar no que se refere a esses seus dispositivos que tratam da “organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”, tendo sido recepcionado pela CF/1988 nesses termos (salvo naquilo que seja com ela incompatível, a ex. do art. 5.º, I, CE), sendo que só por lei complementar podem ser alteradas ou revogadas as regras aí constantes a esse título⁹¹.

89 Segundo o art. 3º, da Resolução n. 23.578, de 05 de junho de 2018, TST, “a gratificação mensal de juízes e promotores eleitorais corresponde a 16% (dezesesseis por cento) do subsídio de juiz federal”. E a Lei n. 8.350/1991 dispõe no art. 2º: “A gratificação mensal de juízes eleitorais corresponderá a 18% (dezoito por cento) do subsídio de juiz federal”.

90 Até no que tange à sua competência, ressaem-se suas especificidades, pois, além da tarefa jurisdicional de solucionar conflitos eleitorais, também lhe incumbe a tarefa administrativa de organizar as eleições, estabelecendo regras e ritos a serem seguidos por eleitores e candidatos (e as agremiações políticas a que se vinculam), bem assim de expedir resoluções e responder consultas sobre direito eleitoral (SILVA, Fernando Neves da. Comentários aos artigos 118 a 121 da CF. In: J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Almedina/Saraiva, 2018, p. 1610).

91 PINTO, Djalma. Comentários aos art. 118 a 121 da Constituição. In: Paulo Bonavides; Jorge Miranda; Walber de Moura Agra (coord). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.518.

Curioso o fato de que se tem uma lei federal, regendo a estrutura e a organização dos órgãos de desempenho de uma jurisdição federal (inclusive sobre crimes federais), embora seja ela (a jurisdição federal) exercida predominantemente por juízes estaduais⁹².

Há, aqui, sem dúvidas, um arranjo federativo diferenciado a ser devidamente compreendido.

De um lado, a União autonormatiza a organização judiciária eleitoral e autoadministra a Justiça respectiva, destacando-se o fato de que os arts. 23, e 26, §1.º, do Código Eleitoral⁹³, reservam ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) o poder de adotar providências organizatórias e administrativas, também na esfera dos TREs (p. ex.: propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juízes de qualquer Tribunal Eleitoral; aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas; definir as atribuições do Corregedor Regional), assim como lhe é atribuído (ao TSE) um poder regulamentar muito utilizado para editar resoluções que vêm sendo criticadas por irem além do quanto previsto em lei (quando podem, em verdade, não só detalhar como complementar a lei lacunosa)⁹⁴.

92 O fato de ser Justiça Federal composta por juízes estaduais não passa despercebido por: PINTO, Djalmá. Comentários aos art. 118 a 121 da Constituição. In: Paulo Bonavides; Jorge Miranda; Walber de Moura Agra (coord). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1512. Interessante pontuar, inclusive: “O fato de os membros oriundos da justiça estadual formarem a maioria (quatro entre sete) dos juizes do Tribunal Regional Eleitoral vez por outra causa reação, principalmente por parte dos juizes federais, que em diversas oportunidades tentaram alterar a regra para ocuparem mais uma cadeira, substituindo um dos juizes de direito ou um dos advogados. Essa pretensão foi discutida por ocasião da tramitação, no Congresso Nacional, da Emenda n. 45 (Reforma do Judiciário), mas não obteve êxito. Todavia a discussão permanece viva” (SILVA, Fernando Neves da. Comentários aos artigos 118 a 121 da CF. In: J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Almedina/Saraiva, 2018, p. 1613).

93 “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, I - elaborar o seu regimento interno; II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei; III - conceder aos seus membros licença e férias assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos; IV - aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais; V - propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios; VI - propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juizes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento; VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei; VIII - aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas; IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; X - fixar a diária do Corregedor Geral, dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede; XI - enviar ao Presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do ar. 25; XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político; XIII - autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo; XIV - requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração; XV - organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência; XVI - requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria; XVII - publicar um boletim eleitoral; XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral”.

94 SILVA, Fernando Neves da. Comentários aos artigos 118 a 121 da CF. In: J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Almedina/Saraiva, 2018, p. 1611.

Mas, de outro, tem-se TREs compostos majoritariamente por juízes e desembargadores estaduais (e, também, advogados indicados por Tribunal de Justiça), que titularizam, também na forma do art. 30, do Código Eleitoral⁹⁵, o poder de organizar a Justiça no contexto local, elaborar o seu Regimento Interno, bem como o poder regulamentar de produzir resoluções que tratem de questões administrativas e organizacionais do próprio Tribunal ou de órgãos a ele vinculados (juízes estaduais no exercício da jurisdição federal eleitoral).

Ou seja, resoluções produzidas por tribunal majoritariamente composto por juízes e desembargadores estaduais (ou advogados indicados por Tribunal do Estado) servirão para a regulamentação de lei federal de organização judiciária eleitoral. Como as atividades jurisdicionais e administrativas aí exercidas e regulamentadas são essencialmente federais, não chega a ser um contrassenso ou um problema que desfigure ou prejudique o pacto federativo.

Trata-se, sem dúvida, de situação especial e inusitada, que foge à lógica federativa do Judiciário brasileiro, mas que se acomoda bem no sistema e revela benefícios, na medida em que prestigia a participação da vontade parcial estadual na formação de uma vontade jurisdicional central federal (tema do item a seguir) e valoriza a subsidiariedade, aproximando o centro de decisões eleitorais da população local – o que é especialmente importante quando estão em jogo questões ligadas às eleições estaduais e municipais.

Melhor ainda seria se fosse adotada como regra (decorrente de lei, Resolução do Tribunal, senão ao menos de prática constitucional objeto de recomendação do

95 “Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais: I - elaborar o seu regimento interno; II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Regional provendo-lhes os cargos na forma da lei, e propor ao Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal Superior a criação ou supressão de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; III - conceder aos seus membros e aos juízes eleitorais licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos submetendo, quanto aqueles, a decisão à aprovação do Tribunal Superior Eleitoral; IV - fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, deputados estaduais, prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e juizes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; V - constituir as juntas eleitorais e designar a respectiva sede e jurisdição; VI - indicar ao tribunal Superior as zonas eleitorais ou seções em que a contagem dos votos deva ser feita pela mesa receptora; VII - apurar com os resultados parciais enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições de Governador e Vice-Governador de membros do Congresso Nacional e expedir os respectivos diplomas, remetendo dentro do prazo de 10 (dez) dias após a diplomação, ao Tribunal Superior, cópia das atas de seus trabalhos; VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político; IX - dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior; X - aprovar a designação do Ofício de Justiça que deva responder pela escrivania eleitoral durante o biênio; XII - requisitar a força necessária ao cumprimento de suas decisões solicitar ao Tribunal Superior a requisição de força federal; XIII - autorizar, no Distrito Federal e nas capitais dos Estados, ao seu presidente e, no interior, aos juízes eleitorais, a requisição de funcionários federais, estaduais ou municipais para auxiliarem os escrivães eleitorais, quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço; XIV - requisitar funcionários da União e, ainda, no Distrito Federal e em cada Estado ou Território, funcionários dos respectivos quadros administrativos, no caso de acúmulo ocasional de serviço de suas Secretarias; XV - aplicar as penas disciplinares de advertência e de suspensão até 30 (trinta) dias aos juizes eleitorais; XVI - cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do Tribunal Superior; XVII - determinar, em caso de urgência, providências para a execução da lei na respectiva circunscrição; XVIII - organizar o fichário dos eleitores do Estado (...).”

Tribunal) uma alternância de comarcas ou microrregiões do Estado de onde sejam oriundos os juízes estaduais indicados para o TRE, garantindo representatividade mais heterogênea e simétrica, em termos federativos (na perspectiva dos Municípios).

Por outro lado, o equilíbrio federativo sempre desponta como a melhor solução, o que faz com que soe recomendável, em nome da simetria e igualdade, que se considere a possibilidade de: permitir que juízes federais também exerçam essa função na primeira instância (ainda que em menor proporção), participando de rodízios para o exercício da função eleitoral; bem assim que a composição dos TREs conte com participação mais equânime de juízes e desembargadores estaduais e federais, com o aumento da participação de representantes da Justiça Federal, seja redirecionando para juízes federais uma das vagas que hoje é prevista para juízes estaduais, seja com a inclusão do TRF da região na decisão sobre a indicação do advogado que ocuparia esse posto (o que tornaria a deliberação transfederativa e consoante com tendências atuais).

Isso permitiria que se tenha um quadro de julgadores eleitorais em que ainda predomine a presença estadual, mas que fique federativamente mais balanceado, bem como contribuiria para que as decisões eleitorais fiquem mais distantes e preservadas de eventuais pressões e influências políticas locais.

7. PARTICIPAÇÃO DAS VONTADES JUDICIÁRIAS PARCIAIS NA FORMAÇÃO DA VONTADE JUDICIÁRIA (INCLUSIVE NORMATIVA) CENTRAL.

Já se viu que o Judiciário é titular de poder normativo, construindo enunciados normativos, a partir de suas decisões, precedentes, jurisprudência e enunciados de súmula persuasivos e, em muitos casos, vinculantes (a exemplo daqueles do art. 927, CPC). Será que também não deve ser considerada na definição do Estado federal a necessidade de participação equânime e equilibrada das coletividades parciais (representada por desembargadores advindos de Tribunais Estaduais) na formação de precedentes, jurisprudência e súmulas vinculantes oriundos de ente central e federal?

Ou seja, soa de acordo com o pacto federativo esperar-se que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça⁹⁶ tenham a sua composição federativamente heterogênea e simétrica, com ministros oriundos de diferentes Estados (senão, ao menos, regiões do país)⁹⁷, cuja participação seja recomendada no julgamento de

96 Que deve ter um terço de seus membros, i.e., doze Ministros, oriundos de Tribunais Estaduais.

97 “(...) apesar de exigida a aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal para o indicado à vaga pelo Presidente da República (CF/88, art. 101, parágrafo único), passados trinta anos essa etapa não se mostrou mais do que mera formalidade, sem despertar para um efetivo canal a ecoar preocupações federativas – ou, a rigor, quaisquer outras – na composição da Corte, apesar da notória ascensão institucional conquistada pelo STF desde a última redemocratização” (cf. bem lembra, SOKAL, Guilherme. Quatro lições da Suprema Corte do Canadá para o processo civil e constitucional brasileiro. Disponível em: <https://www.academia.edu/44815288/Quatro_li%C3%A7%C3%B5es_da_Suprema_Corte_do_Canad%C3%A1_para_o_processo_civil_e_constitucional_brasileiro>. Acesso em: 27 abr 2021, p. 14).

casos que decorram de processos dos seus estados de origem (ou ao menos da região de origem), que envolvam direito local, senão peculiaridade fática local, senão usos, costumes e práticas locais⁹⁸ (preservando-se um senso de pertencimento àquela comunidade) - tomando-se como inspiração o regime do Canadá, no contexto da sua Suprema Corte⁹⁹.

Mais do que isso, tendo em vista a simetria e igualdade com que se enxergam os diferentes entes federativos, importante também assegurar diversidade na composição dos Tribunais de Justiça nos Estados. No Tribunal de Justiça, pode ser, por exemplo, considerado como critério para promoção de juiz de direito a desembargador a diversidade de comarcas (e, pois, Municípios) pelos quais tenha passado aquele juiz, e a variedade da sua vivência e do seu acesso às diferentes realidades locais, diferentes legislações locais, e os valores que dali emanam e devem orientar a sua interpretação. Aquele pode ser considerado, inclusive, julgador com competência adequada para julgar caso que envolva fato ou pessoa oriundos da localidade em que atuou como juiz, quando lotado na primeira instância.

Importante observar a necessidade de que isso se reflita, igualmente, na composição do próprio CNJ (Conselho Nacional de Justiça), órgão também integrante do Poder Judiciário¹⁰⁰, que, conforme arts. 92, I-A e 103-B, CF, dentre seus quinze membros (que

98 Sugestão a ser objeto de maior reflexão, tendo em vista o risco de prejuízo para a imparcialidade no julgamento do caso.

99 Em atento e cuidadoso estudo de Direito comparado, Guilherme Sokal (SOKAL, Guilherme. Quatro lições da Suprema Corte do Canadá para o processo civil e constitucional brasileiro. Disponível em: <https://www.academia.edu/44815288/Quatro_li%C3%A7%C3%B5es_da_Suprema_Corte_do_Canad%C3%A1_para_o_processo_civil_e_constitucional_brasileiro>. Acesso em: 27 abr 2021, p. 11 ss.) constata que, no Canadá, o pacto federativo influencia e determina a composição e o funcionamento da Suprema Corte (que é bilíngue e “bijurídica”/“bijural”), marcada pela patente preocupação em garantir representatividade interna e efetiva dos entes parciais (no caso, as Províncias). Há, assim, previsão em lei de que três juízes da Suprema Corte devem ser da Província de Quebec (de tradição jurídica de *civil law* e língua francesa), cf. Seção 6 do *Supreme Court Act* de 1985, sendo que, pelo que se considera ser costume ou convenção constitucional, outros três juízes devem ser originários da província de Ontario, dois das províncias do oeste e um das províncias atlânticas (essas últimas de tradição jurídica de *common law* e língua inglesa). Serão escolhidos dentre advogados com dez anos de prática ou juízes atuantes em Corte Superior Local (ou também em Corte de Apelação, se em Quebec), cf. Seções 5 e 6 do *Supreme Court Act*. O presidente da Suprema Corte é indicado pelo Primeiro Ministro garantida a alternância de nomeação entre juízes oriundos do *civil law* e do *common law* (POIRIER, Johanne. *The role of constitutional courts, a comparative law perspective – Canada: The Supreme Court*. Brussels, Europe Union, Comparative Law Library Unit, 2019. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>. Acesso em 14 set, p. 06 e 07). Junto a tudo isso, aquele que atua como presidente da Corte Suprema tem o poder ímpar de, mediante quórum mínimo de cinco juízes (Seção 25 do *Supreme Court Act*), definir quantos membros comporão o órgão julgador do caso (cinco, sete ou nove), quais serão eles (os membros), salientando-se que em julgamento de causa vinculada ao *civil law* parte-se para a participação dos juízes oriundos de Quebec (ALARIE, Benjamin; GREEN, Andrew. *The Power of the Chief Justice: Choosing Panels on the Supreme Court of Canada*, SSRN, 23 January 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1884428>>. Acesso em 03 dez 2020, p. 8, 10-14).

100 Trata-se de órgão administrativo, nacional e subordinado ao STF, cf. STF, ADI n. 3.367/DF, rel. Min. Cezar Peluso, j. em 13.04.2005, publicado no DPJ de 25.04.2005 (NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021, p. 777 e 778).

exercem mandato de dois anos), só conta com: um desembargador de Tribunal de Justiça e um juiz estadual, ambos indicados pelo STF; e um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-geral da República dentre aqueles indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual. Em nome de um pacto federativo que preze efetivamente pela diversidade, soa razoável o estabelecimento por emenda, senão como prática constitucional (quicá objeto de uma recomendação do próprio Tribunal, ou do CNJ a depender do caso), uma alternância de Estados e Regiões abrangidas por essa nomeação, que lhes assegure representatividade ao menos diluída no tempo. Demais disso, soa nada equilibrada a presença de somente três representantes das esferas estaduais¹⁰¹ e que, ainda, são indicados e/ou escolhidos por agente federal. Talvez uma boa solução seja cada Tribunal indicar um desembargador e um juiz, por exemplo, e o STF, ao fazer sua escolha, garantir a alternância de regiões do país.

6. NOTA CONCLUSIVA

Constata-se, assim, em caráter conclusivo, a necessidade de reestudar o federalismo para que seja pensado também em seus impactos no Poder Judiciário, de forma que a descentralização judiciária seja encarada a partir das necessidades de preservação e prestígio do poder das Justiças Estaduais de produção de normas (decorrentes de precedentes, regimentais e regulamentares), no exercício da sua prerrogativa de “autonormatização”, bem como do seu poder de organizar, estruturar e administrar seus órgãos e auxiliares, em típica atividade de autoadministração judiciária.

Há que se relembrar, contudo, que as Justiças Estaduais não são ilhas de poder isoladas do restante da estrutura do Judiciário brasileiro. Encontram-se submetidas à necessidade de respeito aos entendimentos jurisdicionais (como os decorrentes de precedentes) e administrativos (constantes de atos regulamentares) advindos de órgãos centrais, como o STF, o STJ e o CNJ, razão pela qual a vontade estadual (parcial) deve estar devidamente presente e representada na formação da vontade federal (central). Ou seja, faz-se necessária a revisão da composição do STF, STJ e CNJ (e da sua forma de atuação), para que haja representatividade estadual efetiva, equilibrada e heterogênea, o que, inclusive, daria maior legitimidade às interferências centrais na administração judiciária local.

Enfim, o Judiciário também deve ter preservadas as suas prerrogativas de autoadministração e de autonormatização, em suas esferas parciais locais (sobretudo do Judiciário local), convivendo e interagindo com a esfera central (com organismos como a Justiça Federal, o STF, o STJ, o CNJ), de forma simétrica, democrática e equilibrada, sem espaços para subordinação federativa ou limitações indevidas de seus poderes organizatórios e normativos.

101 Aponta o desequilíbrio, TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1036.

REFERÊNCIAS.

- ALARIE, Benjamin; GREEN, Andrew. *The Power of the Chief Justice: Choosing Panels on the Supreme Court of Canada*. SSRN, 2012. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1884428>>. Acesso em 03 dez 2020.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. Características Comuns do Federalismo. In: *Por uma nova federação*. Celso Ribeiro Bastos (coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- _____. *O princípio da subsidiariedade. Conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções Processuais e Poder Público*. Salvador: Jus Podivm, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro. O problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. “Separação de poderes” no Estado Federal norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 150, 2001.
- BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento. O problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional Brasileiro*. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 92, 1998.
- CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O Poder Constituinte Decorrente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/45081>>. Acesso em 07 ago 2021.
- DIDIER JR, Fredie. *Editorial n. 181. Súmula Vinculante de Tribunal de Justiça*. Disponível em: www.frediedidier.com.br. Acesso em 23 fev 2014.
- _____. *Curso de Direito Processual Civil*. V. 1. 23 ed Salvador: Jus Podivm, 2021

- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 54, 1982.
- _____. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte; UFMG, 1964.
- _____. *Direito Constitucional*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- _____. Federalismo e o princípio da subsidiariedade. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, n. 21, 2002.
- _____. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 315, 1991.
- _____. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- JUNIOR, Nelson Jorge. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. In: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (coord.) *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005
- LEONCY, Léo Ferreira. “Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2011.
- MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, 2002.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Ação declaratória de constitucionalidade no âmbito estadual. *Revista Eletrônica do Direito do Estado*, Salvador, n. 12, 2007.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 2004, 3 v.
- Moreira, José Carlos Barbosa. A Justiça Estadual na República. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 160, 2008.
- NEIVA, Pedro. Bicameralismo na África. *Revista Política Hoje*, vol. 19, n. 1, 2010, p. 134. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Dropbox/My%20PC%20\(DESKTOP-961130L\)/Downloads/3835-8297-1-PB.pdf](file:///C:/Users/User/Dropbox/My%20PC%20(DESKTOP-961130L)/Downloads/3835-8297-1-PB.pdf)>. Acesso em 05 ago 2021.
- NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 16 ed. Salvador: Jus Podivm, 2021.
- OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Juspodivm, 2020.

- PALLIERI, Giorgio Balladore. *Diritto Costituzionale*. 5 ed. Milano: Giuffrè, 1957.
- PINTO, Djalma. Comentários aos art. 118 a 121 da Constituição. In: Paulo Bonavides; Jorge Miranda; Walber de Moura Agra (coord). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- POIRIER, Johanne. *The role of constitutional courts, a comparative law perspective – Canada: The Supreme Court*. Brussels, Europe Union, Comparative Law Library Unit, 2019. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>. Acesso em 14 set.
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- SILVA, Anderson Santos. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 15 n. 106, 2013.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SILVA, Fernando Neves da. Comentários aos artigos 118 a 121 da CF. In: J. J. Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lenio Luiz Streck (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Almedina/Saraiva, 2018.
- SOKAL, Guilherme Jales. *Quatro lições da Suprema Corte do Canadá para o processo civil e constitucional brasileiro*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/44815288/Quatro li%C3%A7%C3%B5es da Suprema Corte do Canad%C3%A1 para o processo civil e constitucional brasileiro](https://www.academia.edu/44815288/Quatro_li%C3%A7%C3%B5es_da_Suprema_Corte_do_Canad%C3%A1_para_o_processo_civil_e_constitucional_brasileiro)>. Acesso em: 27 abr 2021.
- _____. O Novo CPC e o federalismo: perspectivas para a advocacia pública estadual. ARAÚJO, José Henrique Mouta; CUNHA, Leonardo Carneiro da; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.). *Coleção Repercussões do Novo CPC. Fazenda Pública*. V. 3. 2 ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema Constitucional de Competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 01, 1993.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.