

# O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos

## Rubens Glezer

Doutor em Teoria do Direito (USP), Mestre em Direito e Desenvolvimento (FGV-SP). Professor da FGV Direito SP e Coordenador do Centro de Pesquisa Supremo em Pauta, da FGV Direito SP. E-mail: rubens.glezer@fgv.br. Corresponsável pelos principais argumentos e pela redação do artigo.

## Ana Laura Pereira Barbosa

Pesquisadora do Supremo em Pauta da FGV Direito SP. Mestranda em Direito do Estado (USP). Email: laura.barbosa@fgv.br.

## Matheus Silva Cadedo

Graduando na FGV Direito SP. Aluno da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público-SBDP, turma de 2019. Email: C347585@fgv.edu.br.

---

**Resumo:** O presente artigo propõe um novo instrumental metodológico para investigar o modo como o STF interpreta e resolve conflitos federativos. O contraste entre a metodologia presente na literatura e a análise qualitativa do modo como o tribunal decide aponta para o fato de que o binômio centralização-descentralização é pouco operacional e limita o potencial das pesquisas no tema. A centralização é um mito, porque explica mal a atuação do Supremo Tribunal Federal, ao obscurecer uma série de diferenças entre os casos julgados sob os termos de conflito federativo. O trabalho conclui que o perfil dos litigantes e do tipo de conflito federativo remetido ao Supremo podem ser elementos centrais para explicar e descrever melhor a jurisprudência do STF em matéria de conflitos federativos. Essa chave pode apontar para uma nova agenda de pesquisas sobre competências federativas no STF.

**Palavras-chave:** Federalismo; conflito federativo; atores; STF

**Sumário:** Introdução – **1** O mito da jurisprudência centralizadora em matéria de competências federativas – **2** Os limites metodológicos do mito – **3** O mito inviável: o conflito federativo muito além da União x Estado – Conclusão – Referências – Apêndices

---

## Introdução<sup>1</sup>

O debate sobre federalismo costuma ser largamente ignorado na produção bibliográfica constitucional brasileira e retomado pontualmente em momentos de

---

<sup>1</sup> Agradecemos a generosidade, prontidão e profissionalismo no imprescindível apoio de pesquisa de Tamie Tominaga, cuja carreira promissora é evidente mesmo em momentos iniciais da Graduação.

crise. As poucas pesquisas empíricas sobre o tema – em geral, realizadas como estudos de casos ou análises quantitativas – confluem para um diagnóstico de que o Supremo Tribunal Federal possui uma jurisprudência federativa centralizadora. Isso significaria que o Supremo tenderia a resolver conflitos federativos em prol da União, em detrimento do Estado. Neste artigo, argumentamos que esse diagnóstico foi baseado em premissas metodológica problemáticas e por isso a chamamos de “mito”. Além disso, oferecemos uma proposta sobre como realizar uma análise mais precisa sobre a jurisprudência do STF nos conflitos federativos. Damos especial atenção à natureza do conflito e às partes envolvidas no litígio. Ao levantar e analisar os dados da jurisprudência com atenção a essas variáveis, foi possível identificar que uma parte relevante desse universo envolve disputas intra-estaduais ou litígios de grupos de interesse organizados. Em tais casos, há poucas razões jurídicas para supor que a revogação da norma estadual implicaria necessariamente um movimento pela centralização em favor da União. Dados dessa natureza que nos provocam a traçar um novo caminho para compreender o real papel do STF na resolução de conflitos federativos.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira delas, trazemos uma revisão bibliográfica, indicando a prevalência do diagnóstico a respeito de uma jurisprudência supostamente centralizadora do STF em casos de federalismo e apontamos o que denominamos mito da jurisprudência centralizadora. Em seguida, apresentamos a proposta de um novo instrumental metodológico para enfrentar a questão. Na terceira e última seção, aplicamos, de modo exploratório, parte deste instrumental para levantar hipóteses explicativas a respeito do modo como a jurisprudência do STF é construída. Ao final retomamos os principais achados na conclusão, propondo a respectiva agenda de pesquisa.

## 1 O mito da jurisprudência centralizadora em matéria de competências federativas

A centralização do federalismo brasileiro na figura da União é diagnóstico recorrente na literatura sobre competências federativas, com enfoques distintos. A literatura que diagnostica a centralização pode ser subdividida em dois grupos.

O primeiro tipo de diagnóstico consiste na análise da alocação de poderes prevista no desenho institucional, considerando o processo de construção do federalismo no Brasil.<sup>2</sup> Destaca-se o trabalho de Marta Arretche, para quem o

<sup>2</sup> ARRETCHÉ, 2009; SENISE, 2011; MOHN, 2010. Para considerações a respeito da histórica centralização de competências na União na história constitucional do Brasil, cf. DA SILVA LIZIERO e CARVALHO, 2018. Sobre incentivos à centralização presentes no desenho institucional, cf. LIZIERO e ALCÂNTARA, 2020.

federalismo brasileiro, do modo como desenhado, não é capaz de produzir dispersão da autoridade política. Apesar da progressiva integração da federação brasileira ao longo do século XX, o processo de construção do Estado nacional foi centralizado. Disto decorre, em boa medida, a autorização para que a União tenha supremacia em nosso modelo federativo.<sup>3</sup>

O segundo tipo de diagnóstico narra que a jurisprudência do STF também é centralizadora como o desenho institucional. De acordo com esse raciocínio, o STF é responsável por decidir os conflitos federativos com uma interpretação majoritariamente centralizadora, ou seja, favorecendo a União. Nossa pesquisa debate com a produção realizada a esse respeito.

No geral, trabalhos empíricos com enfoque na repartição de competências federativas costumam ter recorte temático específico, investigando o desempenho do tribunal na resolução desses conflitos em competências como saúde,<sup>4</sup> educação,<sup>5</sup> segurança pública<sup>6</sup> ou transporte.<sup>7</sup> O foco de análise sendo ADIs. Há trabalhos que afirmam a existência de jurisprudência centralizadora no STF, justificando-a a partir de julgados esparsos do tribunal.<sup>8</sup> Esse diagnóstico é tão difundido que passou a ser incorporado como premissa de diferentes pesquisas. A partir dela são realizados debates sobre o quanto essa orientação jurisprudencial deveria ser distinta,<sup>9</sup> como não há critérios claros para determinar em quais casos não prevalece a centralização<sup>10</sup> ou mesmo contrapô-las a trechos esparsos de decisões nos quais ministros afirmam a importância da descentralização.<sup>11</sup> Há ainda quem tenha tentado mapear os critérios constitucionais para interpretação das competências federativas, enfatizando a prevalência do interesse,<sup>12</sup> ou mesmo desafios para a coordenação em temáticas específicas como educação.<sup>13</sup>

Os trabalhos que se propõem a analisar ações envolvendo conflitos federativos no STF de modo exaustivo costumam analisar exclusivamente ações de controle concentrado. Uma das implicações desse recorte é considerar que há conflito

<sup>3</sup> ARRETICHE, 2012.

<sup>4</sup> TEIXEIRA, 2016.

<sup>5</sup> ARAUJO, 2010.

<sup>6</sup> ANDRADE, 2004.

<sup>7</sup> BORGES, 2013.

<sup>8</sup> QUINTILIANO, 2012; ARABI, 2018.

<sup>9</sup> Cite-se, por exemplo, o trabalho de José Arthur Macedo. O autor recupera dois estudos empíricos com enfoque em ações diretas de inconstitucionalidade para afirmar que eles indicam a existência de um STF guardião da União, e não do federalismo (Cf. MACEDO, 2018).

<sup>10</sup> SILVA, 2010.

<sup>11</sup> LIMA, 2017.

<sup>12</sup> PIRES, 2006.

<sup>13</sup> ARAUJO, 2010.

federativo em qualquer ação na qual leis estaduais são impugnadas.<sup>14</sup> É representativa dessa tendência a pesquisa de Tomio, Robl Filho e Kanayama. Nessa pesquisa, concluíram que apenas 15% das ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo conflito federativo anularam norma da União.<sup>15</sup> Alexandre Zaidan Costa e Juliano Benvindo chegam à mesma conclusão da centralização na União a partir da análise de ADIs.<sup>16</sup> Júlio Canello analisou todas as ações de controle concentrado envolvendo leis estaduais, com o objetivo de averiguar as motivações que levam os atores políticos com interesses estaduais a recorrerem ao STF, bem como fatores que poderiam influenciar na decisão da corte. A pesquisa conclui que governadores são os grandes litigantes no tema. A pesquisa também corrobora o diagnóstico da centralização, e conclui que o STF tende a seguir o posicionamento do parecer da Procuradoria-Geral da República, e declara a inconstitucionalidade de leis estaduais com mais frequência do que a inconstitucionalidade de leis federais. Tais conclusões são tomadas sem considerações sobre as razões jurídicas envolvidas nas ações analisadas.<sup>17</sup>

Esse diagnóstico hegemônico sobre a suposta tendência centralizadora do STF se assenta sobre bases frágeis: tanto em razão desse tipo de enfoque em ações de controle concentrado, quanto da premissa (muitas vezes implícita) de que a inconstitucionalidade de norma estadual implica centralização. Pretendemos indicar como os conflitos federativos podem ser mais bem compreendidos se estudados por meio de outros materiais e incluindo outras variáveis. Essa proposta metodológica é detalhada na seção seguinte.

## 2 Os limites metodológicos do mito

Na retomada da literatura sobre a jurisprudência do STF a respeito dos conflitos federativos, apresentamos que as pesquisas analisaram preponderantemente ADIs propostas em face de normas estaduais, construindo suas conclusões de concentração ou desconcentração a partir dos resultados de procedência ou

<sup>14</sup> A exceção é o trabalho de Arlota e Garoupa (cf. ARLOTA e GAROUPA, 2014). Os autores, contudo, não se propõem a analisar a orientação das decisões (centralizadoras ou descentralizadoras), mas sim a correlacionar as preferências judiciais de cada um dos votos com a indicação presidencial do respectivo ministro.

<sup>15</sup> cf. TOMIO, ROBL FILHO e KANAYAMA, 2017. Os autores possuíam um conceito mais amplo de conflito de competência, como todos os casos nos quais o proponente de uma esfera da federação questionava lei de outra esfera da federação, e não apenas nos casos nos quais estava em jogo discussão a respeito dos artigos relativos à distribuição de competências. Como o conceito de conflito de competência dos autores era mais genérico, o universo deles era bem maior.

<sup>16</sup> COSTA; BENVINDO, 2014, p. 58-59. Os pesquisadores constatam a existência da maior parte das ações reafirmando a competência da União, com 14 ações afirmando a competência de Municípios.

<sup>17</sup> CANELLO, 2016.

improcedência dessas ações; tanto as que se propuseram a ser exaustivas quanto as setorizadas.

Esse método é fadado a produzir equívocos e distorções. Em primeiro lugar porque normas estaduais podem ser declaradas inconstitucionais por diferentes motivos que não têm conexão necessária com a concentração de poderes na mão da União. Os casos de vício no processo legislativo são os mais notórios. Declarar uma norma inconstitucional porque teve um vício de iniciativa ou no quórum de votação irregular é irrelevante para a jurisprudência dos conflitos federativos. Esse também é o caso de normas estaduais cujo conteúdo é irrelevante para a União. Há ainda, normas estaduais que retiram poderes dos municípios e cuja inconstitucionalidade gera desconcentração, ao reconhecer a existência de interesse local. A análise exclusivamente quantitativa também falha em captar eventuais evoluções jurisprudenciais ou decisões cautelares posteriormente reformadas e convertidas em mérito em sentido diverso.

Por tais motivos, é imprescindível tentar construir um universo de pesquisa que parta de alguma concepção normativa de conflito federativo. Ter clareza sobre essa concepção permite um controle mais preciso sobre a generalidade das conclusões. É a partir desse critério normativo que será coerente incluir ou excluir do universo ações nas quais se discute, por exemplo, simetria constitucional, considerações incidentais sobre conflitos federativos etc.

Com algum anteparo normativo para selecionar um universo de pesquisa pertinente, é preciso incluir as variáveis capazes de identificar os interesses em disputa, para poder atribuir um significado justificado sobre quem se beneficia e se prejudica com essas decisões do Supremo Tribunal Federal.

## 2.1 Em busca de um novo método

Nesta pesquisa exploratória, partimos da premissa de que conflitos federativos no Supremo Tribunal Federal são aqueles nos quais há uma disputa sobre a competência de determinado ente federativo promulgar uma norma infraconstitucional ou realizar ato administrativo com certo tipo de conteúdo. Ele envolveria, portanto, tão somente conflitos diretos entre interesses de entes da federação. Essa postulação serve apenas para explorar a proposta do artigo. O próprio conceito de conflito federativo merece ser, sem dúvida, explorado como objeto de pesquisa.

Essa concepção de conflito federativo orientou nossa pesquisa jurisprudencial exploratória.<sup>18</sup> Após a construção do banco de dados e análise das decisões,

<sup>18</sup> O universo de pesquisa foi obtido partir da busca avançada de jurisprudência do site do STF, por meio das palavras-chave ((CF-1988 MESMO ART-00022) OU (CF-1988 MESMO ART-00024) OU (CF-1988

foi realizado um filtro manual a fim de declarar a pertinência ou impertinência de cada caso para o estudo. Nessa etapa, do universo total de julgados, foram excluídos os que não tratavam, diretamente, de discussão de competências federativas e que, fortuitamente, apareceram no universo da pesquisa. Trata-se de casos nos quais o termo foi mencionado na indexação ou na própria ementa, mas que não envolvem um conflito federativo. Também foram excluídos os casos envolvendo decisões relacionadas ao princípio da simetria, em razão da opção metodológica de focar, exclusivamente, em conflito federativo direto. Feitos tais recortes, passamos de 193 acórdãos para o universo final de 124, de controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

A partir deste universo, realizamos uma análise qualitativa das decisões, com o intuito de investigar e correlacionar (i) a temática, (ii) razão de decidir de cada caso e (iii) o perfil do litígio.<sup>19</sup>

A leitura do inteiro teor das decisões permitiu a criação de categorias temáticas. Essas categorias não necessariamente coincidem com a competência constitucional envolvida no litígio, mas sim com a temática da legislação questionada ou o debate travado na decisão. Em conflitos de competência, a própria competência constitucional envolvida no litígio é um conceito em disputa.<sup>20</sup> A opção por fugir das categorias constitucionais teve como objetivo encontrar padrões dentro do próprio universo de pesquisa, evitando um pré-julgamento a respeito da solução que a Constituição daria a determinado conflito. Após a leitura das decisões, foram elaboradas frases que sintetizavam sua razão de decidir. Cada decisão foi classificada a partir desta razão de decidir.<sup>21</sup> Além disso, foi possível identificar o interesse que cada parte defendia, ao invés de presumir as posições e interesses.

---

MESMO ART-00030) OU (CF-1988 MESMO ART-00025 MESMO PAR-00001)) e FEDERAT\$ não (Rcl-Agr.SCLA. OU Rcl-ED.SCLA ou Rcl-Agr-segundo.SCLA. ou ADI-Agr.SCLA. ou ADI-ED.SCLA. ou ADI-Agr-segundo.SCLA. ou RE-ED.SCLA. ou RE-Agr.SCLA. ou RE-Agr-segundo.SCLA. OU ARE.SCLA). Ficaram de fora do universo decisões monocráticas, bem como decisões de agravo regimental em recurso extraordinário (RE-Agr), nas quais também pode vir a ser possível encontrar discussões de distribuição de competências. Permaneceram decisões colegiadas, cautelares e de mérito.

<sup>19</sup> O banco de dados construído contém as seguintes informações: classe, número, data, relator, redator para o acórdão, órgão julgador, partes classificadas a partir do interesse defendido na ação (União/Estados/Municípios), um resumo do tema de cada caso, contagem dos votos (placar, considerando as ausências e os impedimentos); e a competência constitucional invocada por cada uma das partes no conflito. A leitura das decisões permitiu a extração da razão de decidir do caso, isto é, a frase que resume o posicionamento para fins de orientação para decisões futuras.

<sup>20</sup> Em diversos casos classificados na temática de “serviços”, por exemplo, a parte em defesa da competência da União classificava o caso como competência para legislar em matéria de consumo; já a parte em defesa da União defendia tratar-se de legislação em matéria de telecomunicações.

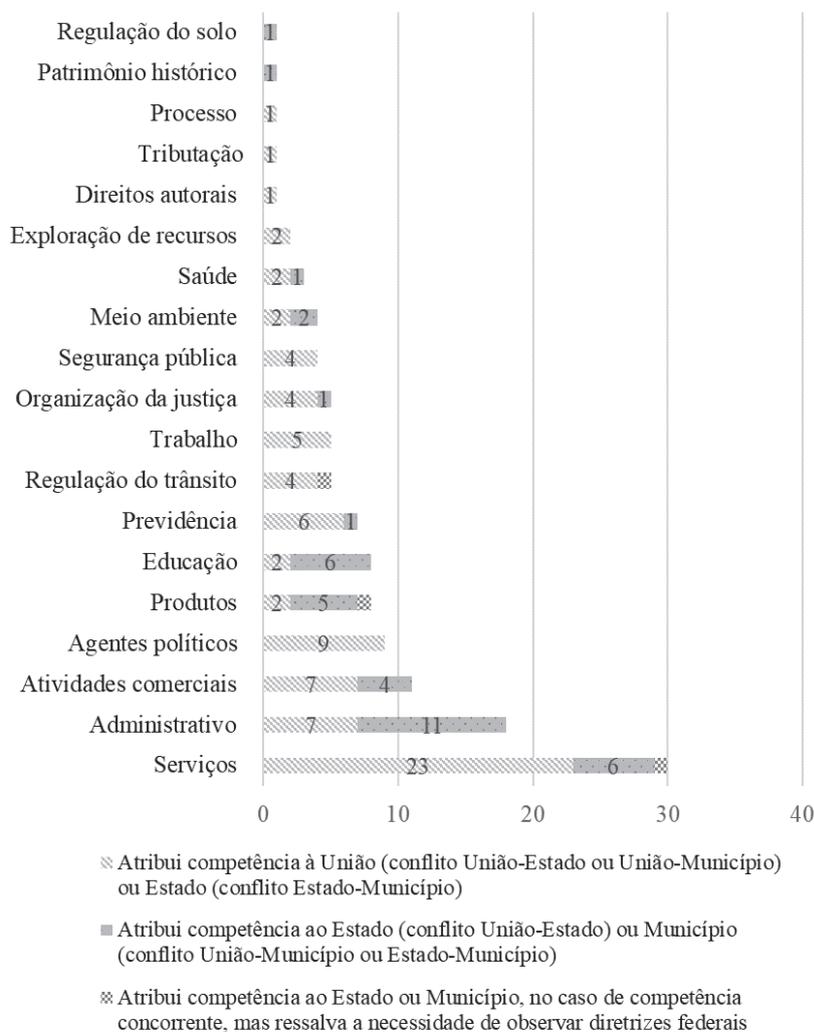
<sup>21</sup> Para fins deste argumento exploratório, as razões de decidir foram utilizadas apenas para a classificação das decisões, mas poderiam ter uma utilização mais robusta para determinar propositadamente o conteúdo da jurisprudência do STF.

A sistematização desses dados demonstra a incapacidade do próprio binômio centralização-descentralização para descrever adequadamente a atuação do Supremo Tribunal Federal ao arbitrá-los. É o que indicamos na seção seguinte.

### 3 O mito inviável: o conflito federativo muito além da União x Estado

Analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito de conflitos federativos exclusivamente pela chave “concentração x desconcentração” é um equívoco. Isso porque essa ferramenta conceitual é insuficiente para compreender a complexidade dos dados envolvendo conflitos federativos no STF. É o que evidencia a Figura 1, na qual as decisões são catalogadas por tema e pela atribuição da competência legislativa à União, no caso de conflitos entre União e Estados ou Municípios, Estado, no caso de conflitos de competência legislativa entre Estados e Municípios – decisão que seria, no binômio clássico, caracterizada como centralizadora –, em contraposição à atribuição da competência legislativa aos Estados, no caso de conflito de competência legislativa entre Estado e União, ou aos Municípios, no caso de conflito entre Municípios e Estados – decisão que seria, no binômio clássico, caracterizada como descentralizadora.

O gráfico demonstra que a tendência de concentração não é distribuída de maneira linear entre todos os tipos de caso. Algumas temáticas são categorizadas pelo predomínio de decisões que conferem competências a Estados (no caso de conflito de competência legislativa com a União) ou Municípios (no caso de conflito de competência legislativa com os Estados). É o caso de decisões envolvendo direito administrativo, produtos, educação, regulação do solo e patrimônio histórico. Por outro lado, outras matérias são caracterizadas pela atribuição de competências à União ou aos Estados (este último, no caso de conflito com Municípios), com destaque para a temática de serviços.

**Figura 1 – Relação entre a distribuição temática e a orientação jurisprudencial**

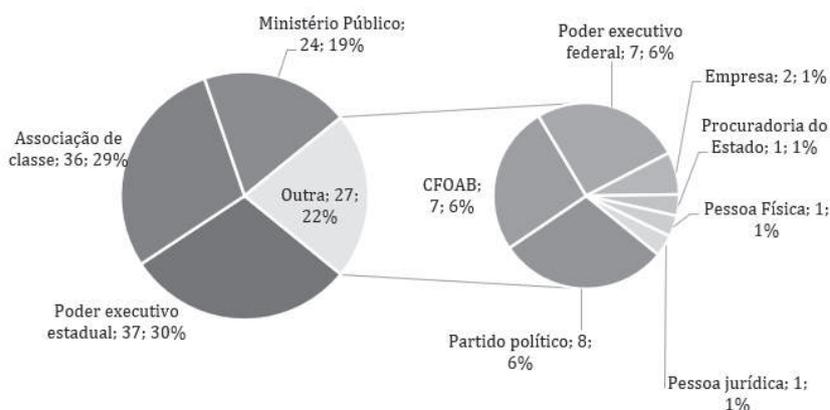
Fonte: Elaboração própria.

Há pelos menos duas rotas disponíveis para tentar explicar essa oscilação dentro de cada tema. Uma delas seria testar a consistência argumentativa entre as *rationes decidendi* dos casos e tentar extrair uma regra geral. Essa é uma abordagem relevante, mas foge ao escopo desta pesquisa. A outra rota é tentar

aumentar a capacidade explicativa pela combinação com outros dados. Optamos por essa rota, privilegiando especificamente utilizar os dados relativos aos agentes envolvidos nesses litígios.

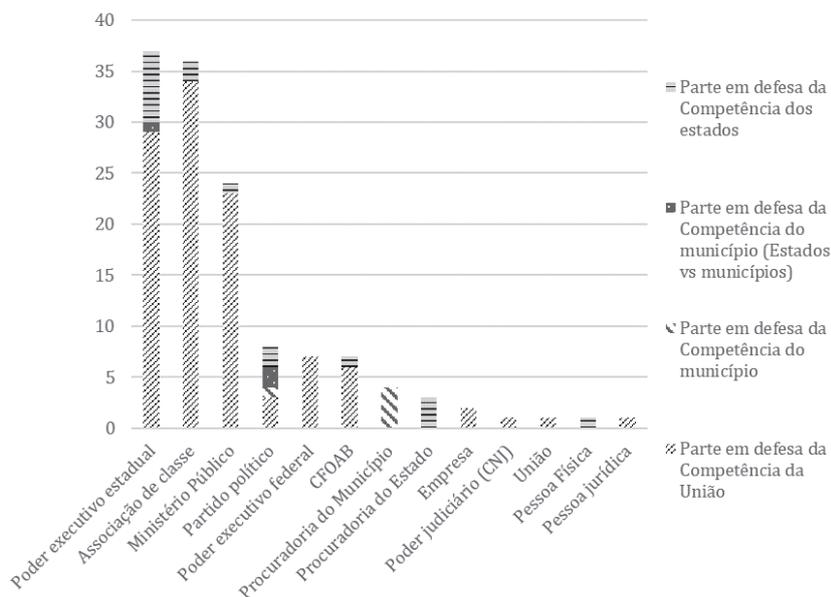
A análise dos litigantes mais frequentes revela que a agenda de disputas envolvendo conflitos federativos é pautada principalmente por entidades representantes dos interesses de dois tipos de atores: Governadores e associações de classe. E é nesse ponto que surge um achado central para a compreensão dos conflitos federativos no país. Ambos defendem, predominantemente, a competência da União, como indicado na figura 2.

**Figura 2 – Distribuição dos proponentes das ações analisadas**



Fonte: Elaboração própria.

A figura 3 indica que o Poder Executivo Estadual defende a competência da União, e não dos Estados, em 78,3% nas quais figura como parte.

**Figura 3 – Distribuição das partes e competência defendida no respectivo caso<sup>22</sup>**

Fonte: Elaboração própria.

Este diagnóstico corrobora constatações já existentes na literatura empírica, relativos ao recurso ao judiciário para marcar um posicionamento político ou questionar uma política pública após derrota no legislativo.<sup>23</sup> Trata-se de casos envolvendo conflitos internos ao Estado, nos quais o Governador questiona lei de sua própria unidade da federação utilizando, dentre seus argumentos, a usurpação de competência da União.

Isso implica reconhecer que nesses litígios o conflito é intraestadual. A intervenção do Governador pela inconstitucionalidade está relacionada com aumentar seu próprio poder ou mitigar o poder da respectiva Assembleia Legislativa.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> O gráfico foi elaborado a partir da listagem de partes disponível no apêndice 1. As ações de controle incidental foram listadas em duplicidade, de modo a contabilizar tanto o proponente quanto o polo passivo da ação. A opção metodológica deve-se ao fato de que, em ações de controle incidental, há uma lide; em ações de controle concentrado, não. Por conta dessa opção, os dados da figura 5 e de todos os gráficos seguintes relativos a partes totalizam 132 entradas, e não 124.

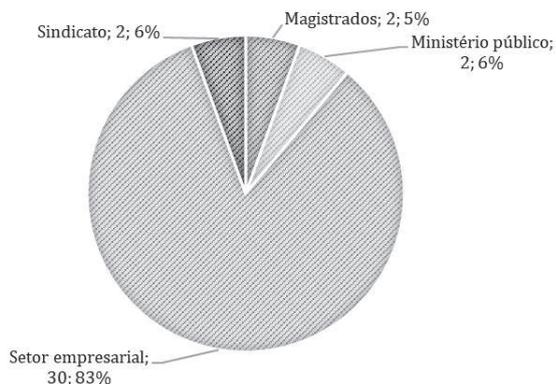
<sup>23</sup> CANELLO, 2016.

<sup>24</sup> Nas únicas 7 decisões em que o Poder Executivo Estadual defendia a competência dos Estados, ele impugnavam de lei federal ou emenda constitucional. Somente esses sete casos envolviam, portanto, uma espécie de conflito direto de competências entre Estado e União. Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas por Governadores de Estados em face de leis federais ou emendas constitucionais. Três decisões questionavam a abrangência da legislação previdenciária federal (ADI nº 2605 e ADI nº 2024, cautelar e mérito). Uma ação questionava lei federal disciplinando o levantamento de saldo de contas do FGTS (ADI nº 3127). Uma ação questionava a determinação de publicização de informações financeiras dos Estados pelo TCU (ADI nº 2198), e duas questionavam lei federal que estipulava carga horária da jornada de trabalho de docentes (ADI nº 4167, liminar e mérito). Uma ação ajuizada pelo Poder Executivo Estadual tinha como

Também a atuação das associações de classe<sup>25</sup> em defesa de seus interesses acaba por propulsionar uma agenda que defende a atribuição de competência à União. A figura 3 mostra que 94% das ações em que atuam como parte, associações de classe defendem a competência da União. Associações de classe defendem a competência de Estados em somente duas ações, ajuizadas em face de leis federais.<sup>26</sup>

A categorização por tipo de associações de classe revela que são, em sua maioria, de associações em defesa do interesse de setores empresariais, como indicado na figura 4 abaixo. Especialmente no caso de ações ajuizadas por associações em defesa de interesses de setores empresariais, nenhuma defende a competência dos Estados. Essas ações questionam leis estaduais (29 casos) ou municipais (1 caso) que impõem ônus às empresas ao regular atividades nesses setores.

**Figura 4 – Subcategorias de litigantes na categoria de associações de classe, tanto em ações nas quais defenderam competência da União quanto naquelas em que defenderam competência de Estados**



Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, simplesmente catalogar sua ação como centralizadora parece deixar de lado a questão mais relevante: por que o setor empresarial promove

temática de fundo um conflito entre competências do Estado e Municípios. Trata-se da ADI nº 3499, ajuizada pelo Governador do Espírito Santo em face de lei estadual que estabelecia convênios para a realização de obras públicas envolvendo Municípios, presumindo sua concordância. No caso, o STF entendeu que não se pode presumir a concordância de Municípios e, por essa razão, a lei estadual seria inconstitucional.

<sup>25</sup> A categoria identificada como “associação de classe” refere-se a associações de classe, associações profissionais, sindicatos, federações e confederações, por meio de ações de controle concentrado.

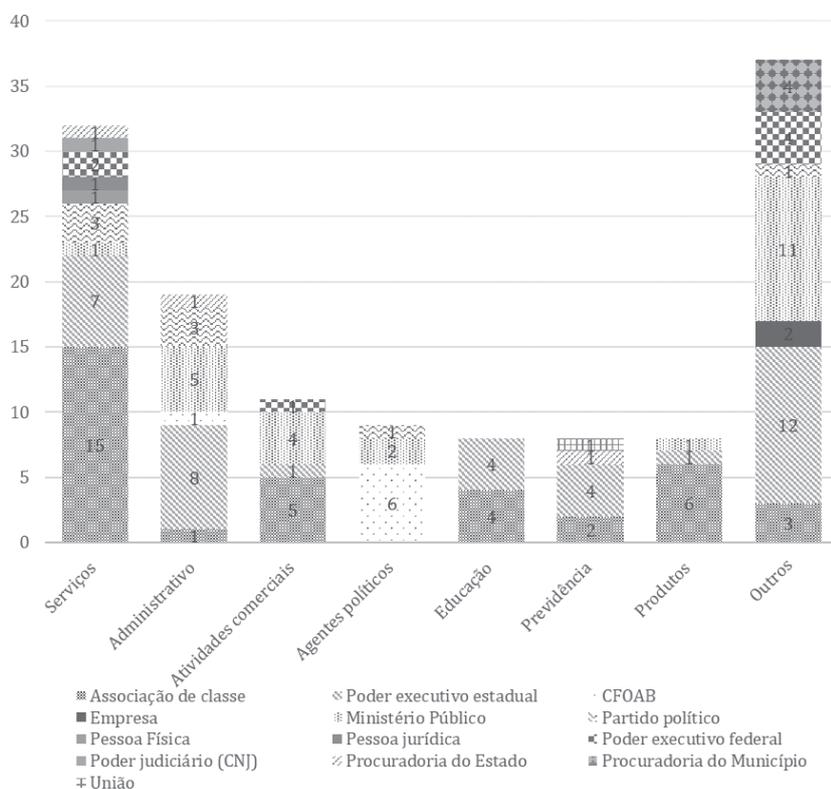
<sup>26</sup> Trata-se da ADI nº 4066, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho em face da lei federal que disciplinava a exploração do amianto, e da ADI nº 3138, ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil em face de emenda constitucional que fixava alíquota mínima previdenciária, inclusive para servidores públicos.

essa centralização? Essa é uma conjuntura que decorre de uma atuação fragmentada e isolada ou coletiva e estratégica? Além disso, quais são as razões jurídicas que angariam força para os pleitos desses agentes?

Como consequência de protagonizarem o debate sobre competências federativas, esses dois atores também pautam as principais temáticas das discussões sobre distribuição de competências federativas.

Como revela a figura 5, a distribuição temática do universo de pesquisa espelha, em geral, as temáticas de interesse do litígio desses dois atores. Na temática de serviços, por exemplo, associações de classe e chefes do executivo estadual figuram, juntos, em 73% das ações.

**Figura 5 – Correlação entre a temática do litígio e as partes envolvidas nos sete temas mais frequentes no universo de pesquisa<sup>27</sup>**

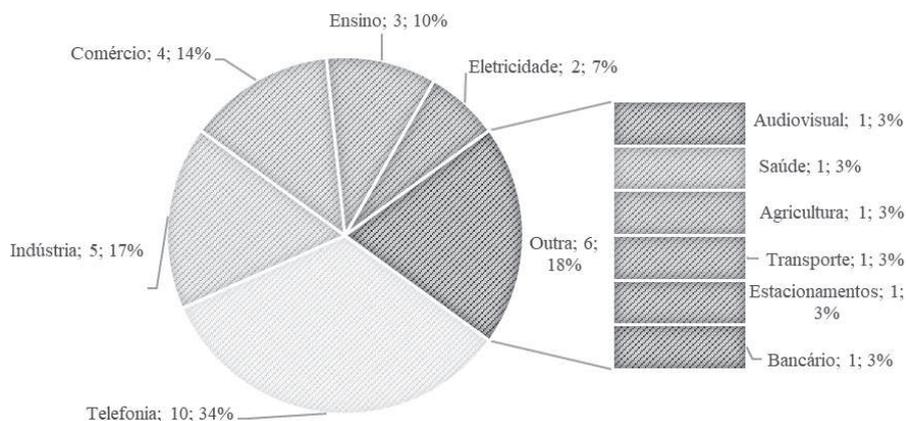


Fonte: Elaboração própria.

<sup>27</sup> A tabela completa encontra-se disponível no apêndice 2.

A figura 6, a seguir, indica a distribuição da área na qual estão inseridos os setores empresariais que, por associações de classe, recorrem ao STF em ações envolvendo conflitos federativos. Ao detalhar o tipo de setor empresarial litigante, ela corrobora a constatação de que a predominância desse tipo de ator no litígio parece também se refletir no perfil temático dos casos envolvendo conflito federativo que chegam ao STF.

**Figura 6 – Setor empresarial no qual estão inseridas as 30 associações de classe empresariais que litigam em ações envolvendo conflito federativo**



Fonte: Elaboração própria.

A conjugação dos dados da Figura 1 e da Figura 6 revela que os litígios de conflito federativo são em ampla maioria dessas duas grandes figuras litigantes. No universo de pesquisa, o conflito de competência mais frequente – presente em 27 dos 124 casos – consistiu em contrapor (i) a competência da União para legislar sobre direito civil, direito de propriedade, comércio interestadual, energia elétrica ou telecomunicações; ou (ii) a competência dos estados para legislar sobre consumo.

Todas essas ações impugnavam leis estaduais que estabeleciam restrições ou obrigações a esses setores, com fundamento na defesa do consumidor. Caso se enquadre no primeiro grupo, a consequência é a competência privativa da União para legislar sobre o tema e, com isso, a inconstitucionalidade da lei estadual. Caso se enquadre no segundo grupo, a consequência é a competência concorrente para legislar sobre o tema, na medida de seu interesse.

Outras 8 ações<sup>28</sup> também envolviam legislação consumerista ou em defesa da saúde e meio ambiente. Neste caso, contudo, o debate era outro: consistia em saber o alcance das normas gerais previstas pela União, isto é, qual a margem da competência concorrente. Também esses casos envolviam legislação estadual que estabelecia restrições ou obrigações a setores empresariais, em nome da proteção da saúde, do consumidor ou meio ambiente. Juntos, esses dois grupos de casos envolvendo legislação estadual em matéria de direito do consumidor, meio ambiente ou saúde representam quase 30% das ações presentes no universo de pesquisa.

Este olhar vertical exploratório ao conflito mais incidente aponta para a necessidade de analisar de modo mais exaustivo as *rationes decidendi*, correlacionando-as com os proponentes e com o tipo de conflito existente em busca de padrões.

A correlação entre o teor da decisão do Supremo – se atribuiu ou não a competência aos estados e municípios – e a posição defendida por cada uma das partes – em favor da competência da União, de Estados ou de Municípios – permite o cálculo da taxa de sucesso de cada litigante, indicada na tabela 1 abaixo.

**Tabela 1 – Taxa de sucesso dos litigantes**

(Continua)

Litigante	Decisões contrárias	Decisões favoráveis	Total Geral	Taxa de sucesso
Poder executivo estadual	15	22	37	59,46%
Associação de classe	16	20	36	55,56%
Ministério Público	9	15	24	62,5%
Partido político	3	5	8	62,5%
Poder executivo federal	0	7	7	100%
CFOAB	0	7	7	100%
Procuradoria do Estado	1	2	3	66,67%
Empresa	1	1	2	50%

<sup>28</sup> ADI nº 3356, ADI nº 3357, ADI nº 3470, ADI nº 3937, ADI nº 4066, ADI nº 4423, ADI nº 4954, ADI-MC nº 2396. Curioso observar que, nesses casos, o tribunal tende a decidir em favor da competência legislativa dos Estados ou Municípios com mais facilidade, quando comparados com casos nos quais há um conflito que opõe uma competência privativa a uma competência concorrente. Dessas 8 ações, em apenas uma o tribunal decidiu pela violação da competência da União para legislar sobre normas gerais. Ao analisar a razão de decidir é possível verificar, contudo, que até mesmo essa tese foi superada: trata-se da tese da ADI nº 2396, na qual o tribunal decidiu, em 2001, que lei estadual não poderia dispor sobre comercialização e estocagem de amianto. A decisão foi superada jurisprudencialmente por um conjunto de julgamentos ocorridos em 2017 (ADI nº 3356, 3357, 3470, 3937 e 4066).

(Conclusão)

<b>Litigante</b>	<b>Decisões contrárias</b>	<b>Decisões favoráveis</b>	<b>Total Geral</b>	<b>Taxa de sucesso</b>
Procuradoria do Município	2	2	4	50%
Poder judiciário (CNJ)	0	1	1	100%
União	1	0	1	0%
Pessoa física	1	0	1	0%
Pessoa jurídica	1	0	1	0%

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de litigarem mais – e terem sucesso em diversas demandas –, a Tabela 1 indica que a taxa de sucesso de governadores e associações de classe é ligeiramente superior a 50%.

A maior parte dos casos ajuizados por governadores com decisão procedente encontrou-se na temática de serviços e regulação de trânsito. As decisões que atribuíram competência aos estados e municípios, contrárias ao interesse dos governadores, ocorreram majoritariamente em matéria de direito administrativo.<sup>29</sup>

O perfil do litígio fortalece a hipótese de que os conflitos sobre competência operam como válvulas de escape para o STF arbitrar determinados conflitos que o tribunal dificilmente poderia controlar sob outros fundamentos. Na prática, é possível que o STF atue mais como um mediador de disputas políticas traduzida judicialmente em conflitos federativos do que como um árbitro de questões federativas.

Esses dados sugerem que uma compreensão adequada da atuação do STF em conflitos federativos depende de um mapeamento dos interesses que levam esses atores a impugnar as respectivas legislações estaduais. Sobretudo, apontam de forma contundente para as falhas do diagnóstico prevalente na literatura: o argumento de que o Supremo Tribunal Federal possui tendências de centralização enfatiza excessivamente o resultado dos julgamentos que declaram a inconstitucionalidade das normas estaduais e ofusca a busca das razões pelas quais isso ocorre. Sem tais elementos, a atuação do tribunal não tem como ser adequadamente compreendida.

<sup>29</sup> Essas ações discutiam a equiparação ou vinculação de vencimentos de servidores públicos estaduais (ADI nº 2452), a participação de Estados-membros na compra de estatais (ADI nº 4007), diretrizes para a atuação administrativa do órgão responsável pela emissão da carteira de identidade (ADI nº 3157), obrigação de encaminhamento de dados de falecimento colhidos no registro de óbito (ADI nº 3499).

## Conclusão

A jurisprudência do STF sobre conflitos federativos continua sendo um mistério a ser adequadamente desvendado. A resposta reconfortante de que o tribunal possui uma tendência centralizadora parece estar embasada em premissas frágeis com um baixo poder explicativo. Neste artigo exploratório apresentamos dados que colocam em xeque o diagnóstico tradicional e dão pistas sobre novos caminhos que podem de fato explicar como o STF lida com conflitos federativos.

Os dados da pesquisa exploratória realizada neste trabalho revelam que o binômio centralização-descentralização é pouco operacional na explicação do comportamento decisório do STF e do modo como construída sua jurisprudência em matéria de conflitos federativos. Essa categoria operacional é pobre, e cabe à academia buscar novas alternativas metodológicas capazes de apreender o problema em sua completude.

Iniciamos definindo o que denominamos “mito da jurisprudência centralizadora”, e descrevendo os limites metodológicos deste mito. Evidente que, em um sentido mais imediato, o tribunal de fato decide em favor da competência da União em parcela significativa dos casos. Para fins de orientação de casos futuros, essa é a mensagem passada. Porém, a indicação de uma tendência não é propriamente uma explicação da conduta.

Pesquisas que se propõem a compreender como o tribunal funciona e como essa jurisprudência é construída não parecem estar atrás, contudo, deste tipo de diagnóstico. Para essa finalidade, o conceito de centralização-descentralização é pouco operacional e limita o potencial das pesquisas, por diversas razões. Esse binômio dificulta a percepção de que o posicionamento do tribunal pode sofrer variações, a depender do modo como o litígio é estruturado e da temática envolvida. É preciso saber quais conflitos de competência chegam ao tribunal, para entender melhor como ele decide e qual noção de organização federativa ele veicula em suas decisões.

Há boas pesquisas sobre o tema, que, contudo, restringem-se a análises quantitativas, restritas a ações de controle concentrado de constitucionalidade e que reputam conflito de competência a todas as ações nas quais impugna-se leis estaduais. É preciso ir além, e procuramos mostrar como.

A proposta alternativa de instrumental metodológico possui três pilares: (i) a compreensão do perfil do litígio, (ii) a identificação do conflito de competência presente no caso, e (iii) as *rationes decidendi*. Optamos por aplicá-lo de modo exploratório ao universo de 124 casos nos quais houve menção expressa ao conflito federativo na ementa ou indexação, com enfoque na relação entre a decisão e o perfil dos litigantes.

Os dados desta análise exploratória revelam que ao menos em 60% das ações no debate de distribuição de competências federativas, o STF parece agir mais como mediador de conflitos políticos do que como árbitro de conflitos de competências. Trata-se de casos nos quais governadores questionam leis estaduais aprovadas pela assembleia legislativa, defendendo uma inconstitucionalidade formal que afetará o próprio Estado-membro que representa em benefício, supõe-se, de uma vitória política. Por outro lado, setores empresariais impugnam leis estaduais que impõem ônus às suas atividades, emplacando o argumento da atribuição de competências à União e da necessidade de consideração da livre iniciativa. E, como visto, esse discurso tem encontrado permeabilidade no tribunal.

Constata-se, assim, que o perfil dessas decisões do tribunal, dependente dos casos que nele chegam, é em grande parte moldado pela agenda de governadores e setores empresariais que defendem a atribuição de competências à União, no caso de conflitos entre competências legislativas da União. Envolvem, em uma grande quantidade de casos, a impugnação de leis que criam restrições ou obrigações a setores empresariais, com a justificativa de defesa do meio ambiente, saúde e consumidor. Sem uma compreensão adequada dessas leis impugnadas e do seu impacto para os litigantes não é possível ter uma descrição sequer sobre quais tipos de conflito federativo chegam ao Supremo Tribunal Federal.

Essa nova perspectiva qualifica o debate sobre distribuições de competências e aponta para novas hipóteses a serem exploradas em uma agenda de pesquisa.

A literatura já diagnosticou o uso da judicialização como estratégia.<sup>30</sup> O foco qualitativo no modo como litígios são estruturados no STF também não é novo na literatura. Diversos trabalhos destinam-se a investigar, empírica ou normativamente, o papel que os atores, em geral, e a sociedade civil, de modo específico, representam nos litígios perante o STF,<sup>31,32</sup> em participações como *amicus curiae*<sup>33</sup> e em audiências públicas.<sup>34</sup> A ponte entre análises qualitativas do perfil do litígio e as decisões do tribunal ainda não foi, contudo, realizada.

O presente trabalho procurou contribuir para essa agenda de pesquisa, e foi apenas uma análise exploratória. Lançamos, por isso, um conjunto de hipóteses

<sup>30</sup> TAYLOR; DA ROS, 2008. Mesmo em matéria de federalismo, cf. CANELLO, 2018.

<sup>31</sup> Diversas produções do grupo de pesquisa Supremo em Pauta da FGV Direito SP inauguraram uma metodologia de pesquisa que mapeia a agenda do STF em distintas temáticas, isto é, as ações ajuizadas e que aguardam julgamento. Essa é também uma forma de identificar o perfil do litígio e dos interesses que moldam a atuação do tribunal (cf. ALMEIDA, GUIMARÃES, FERRARO e MARIN, 2019; (ALMEIDA; FERRARO, 2020); ALMEIDA, BARBOSA; FERRARO, 2020).

<sup>32</sup> O tema é objeto de diversas outras pesquisas, com enfoques distintos. Cf, por exemplo, (GOMES, 2020; CORTÉS, 2018);

<sup>33</sup> ALMEIDA, 2019; ALMEIDA, 2016; ALMEIDA, 2006.

<sup>34</sup> GUIMARÃES, 2017; GODOY, 2015; SOMBRA, 2017.

que merecem ser mais bem exploradas. É preciso ampliar essa agenda de pesquisa para decisões monocráticas e recursos internos no tribunal (agravos regimentais e embargos de declaração). A nova ferramenta de busca avançada de jurisprudência do STF também permite a busca pelo inteiro teor de decisões, o que provavelmente ampliará o universo de casos disponíveis à análise.

Ele tem um valor propositivo e aponta, contudo, para uma vasta agenda de pesquisa. É preciso entender como o litígio no tema se estrutura, para além da identificação de quem são os proponentes. Isso pode ser realizado por meio da ampliação do mapeamento dos interesses do litígio, para abarcar também *amici curiae* e eventuais participantes em audiências públicas, correlacionando os argumentos mobilizados pelas partes com os argumentos presentes na decisão. A insuficiência do binômio centralização-descentralização também aponta para a necessidade de conceituar, de modo mais preciso, no que consiste um conflito federativo. É preciso, por fim, analisar de modo detalhado padrões nas razões de decidir. Ainda há muitas perguntas em aberto, mas parecem ser dúvidas promissoras; algo superior a uma resposta reconfortante, porém inadequada.

---

#### **The myth of STF's centralizing rulings on federalism: a new approach to federative conflicts**

**Abstract:** This paper presents an alternative methodological framework to investigate the way the Brazilian Constitutional Court (STF) interprets and resolves conflicts between federal government, states and local administration. The contrast between the methodology present in the literature and the qualitative analysis of the way the court decides points to the fact that the use of the terms centralization-decentralization limits the potential of research on the subject. Centralization is a myth, because it misdescribes and oversimplifies the Courts rulings, neglecting all sorts of differences between cases posed as federative conflicts. The paper concludes that the litigators a profile and the type of federative conflict involved must be included in any analysis of the Court's rulings on federative conflict. This framework may point to a new research agenda.

**Keywords:** Federalism; federative conflict; litigants; Brazilian Constitutional Court

---

## Referências

ALMEIDA, Eloísa Machado de; FERRARO, Luíza Pavan. *Agenda da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal*. [S.l.: s.n.], 2020.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 678-707, 2019.

ANDRADE, Silverio Antonio Mita. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação de serviços públicos: enfoque na segurança pública. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1123-1137, dez. 2004.

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Distorções centralizadoras no federalismo brasileiro*. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica. *Revista Retratos da Escola*, v. 4, n. 7, p. 231-243, dez. 2010.

ARLOTA, Carolina e GAROUPA, Nuno. Addressing Federal Conflicts: An Empirical Analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. *Review of Law & Economics*, v. 10, n. 2, p. 137-168, 1 jul. 2014.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. [s.l.]: SciELO – Editora FIOCRUZ, 2012.

BORGES, Alessandro Salerno. *A abrangência da competência legislativa dos Municípios em matéria de transporte coletivo viário e a instituição de penalidades para o transporte coletivo irregular de passageiros de interesse local*. 2013. Monografia – IDP, 2013. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/782/1/Monografia\\_Alessandro%20Salerno%20Borges.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/782/1/Monografia_Alessandro%20Salerno%20Borges.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021.

CANELLO, Júlio. *Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais*. 2016. Tese de doutorado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CORTÊS, Ana de Mello. *Em busca de diálogo e reconhecimento no STF: a atuação como amicus curiae nas causas relativas a pessoas trans*. 2018. Dissertação de mestrado – Fundação Getúlio Vargas, 2018.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? - O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. SSRN Scholarly Paper, n. ID 2509541. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 abr. 2014. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2509541>. Acesso em: 17 jul. 2020.

DA SILVA LIZIERO, Leonam Baesso; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

GODOY, Miguel Gualano. As Audiências Públicas e os Amici Curiae influenciam as decisões dos ministros do Supremo Tribunal Federal? E por que isso deve(ria) importar? *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 60, n. 3, p. 137-159, 2015.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Cancelas invisíveis: “embargos auriculares”, legitimidade ativa e a permeabilidade social seletiva do supremo tribunal federal. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, v. 6, n. 1, p. 55-82, 25 abr. 2020.

GUIMARÃES, Livia Gil. *Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby*. 2017. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

LIMA, Edilberto Pontes. *O STF e o equilíbrio federativo: entre a descentralização e a inércia centralizadora*. 2017.

LIZIERO, Leonam e ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 1, p. 341-365, 2020.

MACEDO, José Arthur Castillo. *Encruzilhadas do federalismo: transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia*. 2018. Tese de Doutorado – UFPR, 2018.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 187, p. 30, 2010.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo e democracia: parâmetros para a definição das competências federativas. Accepted: 2012-11-09T20:43:34Z, out. 2006. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/532>. Acesso em: 28 set. 2020.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro*. 2012. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. *Formação dos estados federados*. 2011. Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002216889>. Acesso em: 30 set. 2020.

SILVA, Luis Virgilio Afonso da. *Federalismo e articulação de competências no Brasil*. Administração pública: coletânea, 2010. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002336997>. Acesso em: 13 fev. 2020.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 1, p. 236-273, 2017.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Political parties in and out of power in Brazil: judicialization as a contingent result of political strategy. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TEIXEIRA, Claudinéia Celestino. *Direito à saúde, repartição de competências dos entes federativos na assistência farmacêutica do SUS e a jurisprudência*. 2016. Monografia – UFPR, 2016. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/147517704>. Acesso em: 28 set. 2020.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; FILHO, Ilton Norberto Robl; KANAYAMA, Rodrigo Luis. Controle de constitucionalidade abstrato e concentrado no Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, v. 1, n. 36, 1 fev. 2017. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/10867>. Acesso em: 17 jul. 2020.

São Paulo, 1º de outubro de 2020.

Recebido em: 02.10.2020

Aprovado em: 29.03.2021

## Apêndice 1 – Tabela de casos

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ACO	2821	Procuradoria do Estado	Prop.	Estad.	Competência dos Estados	Descentral.	Previdência
RE	194704	Empresa	Prop.	Municip.	Competência da União	Descentral.	Meio ambiente
RE	811620	Pessoa jurídica	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
RE	658570	Ministério Público	Prop.	Municip.	Competência da União	Descentral. com diretrizes federais	Regulação do trânsito
MS	33046	Pessoa Física	Prop.	Estad.	Competência dos Estados	Descentral.	Serviços
RE	361829	Empresa	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Tributação
MS	25295	Poder executivo federal	Pól. Pass	Estad.	Competência da União	Centraliza	Saúde
RE	241494	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Administrativo
ACO	2821	União	Pól. Pass	Estad.	Competência da União	Descentral.	Previdência
RE	194704	Procuradoria do Município	Pól. Pass	Municip.	Competência do município	Descentral.	Meio ambiente
RE	811620	Procuradoria do Estado	Pól. Pass	Estad.	Competência dos Estados	Centraliza	Serviços
RE	658570	Procuradoria do Município	Pól. Pass	Municip.	Competência do município	Descentral. com diretrizes federais	Regulação do trânsito
MS	33046	Poder judiciário (CNJ)	Pól. Pass	Estad.	Competência da União	Descentral.	Serviços
RE	361829	Procuradoria do Município	Pól. Pass	Municip.	Competência do município	Centraliza	Tributação
MS	25295	Procuradoria do Município	Prop.	Estad.	Competência do município	Centraliza	Saúde
RE	241494	Procuradoria do Estado	Pól. Pass	Estad.	Competência dos Estados	Centraliza	Administrativo
ADI	5409	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Organização da justiça
ADI	5476	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Organização da justiça

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	5908	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Processo
ADI	5816	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Administrativo
ADI	5696	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Atividades comerciais
ADI	5752	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Educação
ADI	5792	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	5568	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	5799	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Direitos autorais
ADI	6059	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Saúde
ADI	4615	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Meio ambiente
ADI	5774	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Regulação do trânsito
ADPF	222	Poder executivo federal	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	3499	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência do município (Estados vs Municípios)	Descentral.	Administrativo
ADI	2077	Partido político	Prop.	Estad.	Competência do município (Estados vs Municípios)	Descentral.	Serviços
ADI	6007	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Regulação do trânsito
ADI	5873	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Serviços
ADI	2752	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Segurança pública
ADI	3874	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Educação
ADI	5572	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Serviços

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	5833	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Serviços
ADI	5876	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Trabalho
ADPF	235	Poder executivo federal	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	5610	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADPF	449	Partido político	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	3829	Poder executivo federal	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Trabalho
ADI	4704	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Regulação do trânsito
ADI-MC	6039	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI	4606	Poder executivo federal	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Exploração de recursos
ADI	5486	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Previdência
ADI	4173	CFOAB	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Descentral.	Administrativo
ADI	5961	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Serviços
ADI	5725	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4633	Partido político	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral. com diretrizes federais	Serviços
ADI	5077	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Exploração de recursos
ADI	4169	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	4601	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	5352	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	5312	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Meio ambiente
ADI	5336	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Trabalho
ADPF	337	Ministério Público	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Administrativo
ADI	5140	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	5462	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Educação
ADPF	514	Associação de classe	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	2605	Poder executivo estadual	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Previdência
ADI	4988	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Meio ambiente
ADI	5010	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Segurança pública
ADI	4228	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	5472	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	4962	Poder executivo federal	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Segurança pública
ADI	3207	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	5525	Ministério Público	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Administrativo
ADI	3356	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Produtos
ADI	3357	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Produtos
ADI	3470	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Produtos
ADI	5293	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	3937	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Produtos
ADI	4066	Associação de classe	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Descentral.	Produtos

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	4362	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	750	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Produtos
ADI	907	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Atividades comerciais
ADI	451	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	5168	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Educação
ADI	3605	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Trabalho
ADI	5569	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4764	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	5540	Partido político	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	2663	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Educação
ADI	3157	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI	3735	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Administrativo
ADI	5253	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4861	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	5356	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	3835	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI-MC-Ref	5409	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Organização da justiça
ADI	3059	Partido político	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI	3127	Poder executivo estadual	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Trabalho
ADI	4639	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Previdência

(Continua)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	2615	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4060	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Educação
ADI	4925	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4792	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI	4791	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADPF-MC-Ref	316	Poder executivo federal	Prop.	Municip.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	4423	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Atividades comerciais
ADI	4954	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Atividades comerciais
ADI	4007	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI	2198	Poder executivo estadual	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Administrativo
ADI-MC	2077	Partido político	Prop.	Estad.	Competência do município (Estados vs Municípios)	Descentral.	Administrativo
ADI	3041	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Organização da justiça
ADI	3138	Associação de classe	Prop.	Constituição	Competência dos Estados	Centraliza	Previdência
ADI	3343	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4478	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	4167	Poder executivo estadual	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Educação
ADI	3062	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI	238	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Administrativo
ADI-MC	4167	Poder executivo estadual	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Educação

(Conclusão)

Classe	Número	Categoria parte	Tipo parte	Dispositivo questionado	Posição da parte	Decisão	Tema
ADI	2875	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Saúde
ADI	2832	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral. com diretrizes federais	Produtos
ADI	3853	CFOAB	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI-MC	3731	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Atividades comerciais
ADI-MC	2238	Partido político	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Descentral.	Administrativo
ADI	2024	Poder executivo estadual	Prop.	Constituição	Competência dos Estados	Centraliza	Previdência
ADI	3060	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Atividades comerciais
ADI	3112	Partido político	Prop.	Federal	Competência dos Estados	Centraliza	Segurança pública
ADI-MC	3322	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI	2544	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Patrimônio histórico
ADI	2938	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Organização da justiça
ADI-MC	2452	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo
ADI-MC	2337	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Serviços
ADI-MC	2396	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Produtos
ADI-MC	2338	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Regulação do trânsito
ADI-MC	2024	Poder executivo estadual	Prop.	Constituição	Competência dos Estados	Centraliza	Previdência
ADI	1021	Ministério Público	Prop.	Estad.	Competência da União	Centraliza	Agentes políticos
ADI-MC	880	Associação de classe	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Regulação do solo
ADI	237	Poder executivo estadual	Prop.	Estad.	Competência da União	Descentral.	Administrativo

Apêndice 2: Tabela completa que relaciona temáticas da decisão com atores envolvidos

Tema	Associação de classe	Poder executivo estadual	CFOAB	Empresa	Ministério Público	Partido político	Pessoa Física	Pessoa jurídica	Poder executivo federal	Poder Judiciário (CNUJ)	Procuradoria do Estado	Procuradoria do Município	União	Total Geral
Serviços	15	7			1	3	1	1	2	1	1			32
Administrativo	1	8	1		5	3					1			19
Atividades comerciais	5	1			4				1					11
Agentes políticos			6		2	1								9
Produtos	6	1			1									8
Educação	4	4												8
Previdência	2	4									1		1	8
Regulação do trânsito		3			2							1		6
Meio ambiente				1	3							1		5
Trabalho	1	3							1					5
Organização da justiça					5									5
Segurança pública		1			1	1			1					4
Saúde		2							1			1		4
Exploração de recursos		1							1					2
Tributação				1								1		2
Patrimônio histórico		1												1
Processo		1												1
Direitos autorais	1													1
Regulação do solo	1													1
<b>Total Geral</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>132</b>

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

---