

**YHAN FELIPE BARBOSA CHAVES**

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO  
GARANTIDOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SOB A  
PERSPECTIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

**Bolsista CAPES/UCDB**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL  
CAMPO GRANDE - MS**

**2024**

**YHAN FELIPE BARBOSA CHAVES**

**CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO  
GARANTIDOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL SOB A  
PERSPECTIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico, como exigência final para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local, sob a orientação do Prof. Dr. Heitor Romero Marques e coorientação do Prof. Dr. Pe. Pedro Pereira Borges.



**CAMPO GRANDE - MS**

**2024**

C512c Chaves, Yhan Felipe Barbosa

Controle de constitucionalidade como garantidor do desenvolvimento local sob a perspectiva do direito à educação/ Yhan Felipe Barbosa Chaves sob orientação do Prof. Dr. Heitor Romero Marques e Prof. Dr. Pe. Pedro Pereira Borges.-- Campo Grande, MS : 2024. 143 p.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande- MS, 2024

Bibliografia: p. 136- 143

1. Controle de constitucionalidade. 2. Desenvolvimento local. 3. Direito à educação e Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988I.Marques, Heitor Romero. II. Borges, Pedro Pereira. III. Título.

CDD: 379.26

# FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título: “O controle de constitucionalidade como garantidor do Desenvolvimento Local sob a perspectiva do direito à educação”.**

**Área de concentração:** Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

**Linha de Pesquisa:** Cultura, Identidade e Diversidade na Dinâmica Territorial.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

**Exame de Defesa aprovado em: 21/02/2024**

A presente defesa foi realizada por videoconferência. Eu, Heitor Romero Marques, como presidente da banca assinei a folha de aprovação com o consentimento de todos os membros, ainda na presença virtual destes.



---

Prof. Dr. Heitor Romero Marques (orientador)  
Profa. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho (UFMS)  
Prof. Dr. Pedro Pereira Borges (PPGDL/UCDB)

*“Lavar as mãos do conflito entre os poderosos e os impotentes significa ficar do lado dos poderosos, não ser neutro. O educador tem o dever de não ser neutro.”* (Freire, 2000)

Esta dissertação é dedicada aos meus pais Alison e  
Joelma, e à minha avó Adelma.

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos iniciais vão ao Professor Dr. Heitor Romero Marques, meu orientador, que tive o prazer de conviver durante esse período no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local da UCDB, sempre disposto a ajudar e contribuir com os conhecimentos e com o desenvolvimento pessoal de seus orientandos, engrandecendo assim, a cada dia, o exercício da docência, com uma marca muito sutil e importante nos dias de hoje, sob o meu olhar: à gentileza.

Aos meus familiares, sobretudo, nas pessoas de minha mãe Joelma, meu pai Alison, minha avó Adelma e minha prima Izabella, que não medem esforços na posição de me apoiarem na realização de meus objetivos, sempre com muito amor.

A quatro pessoas muito especiais que a UCDB proporcionou que eu conhecesse: meus caros amigos Bruno, Luiz e Arthur, além da querida professora Juliana Medina de Aragão, cada um desses quatro possuem importância fundamental em minha vida, além de contribuírem, muito, para minha opção de seguir na carreira acadêmica.

A todos os professores e colaboradores do Programa, na figura da querida Bêlit, que sempre atuam no sentido de atender com maior presteza e empatia as necessidades dos discentes.

Aos servidores do Paço Municipal da Prefeitura de Jardim/MS, especialmente em nome dos colegas Tom, Vanessa e Laura, que de certa forma me apresentaram os desafios do mundo profissional, bem como puderam proporcionar que eu tivesse contato com o desenvolvimento local na prática.

À CAPES por incentivar a pesquisa neste país, bem como ter oportunizado a mim, dentre tantas pessoas qualificadas, uma bolsa de estudos que possibilitou que eu cursasse o presente mestrado.

À UCDB pelo acolhimento até os dias de hoje, desde o ano de 2016 quando iniciei a graduação em Direito, a qual sou grato por todos os momentos vivenciados e a experiência acadêmica e de vida que me proporcionou.

E, por fim, mas não menos importante a Deus, companheiro de todas as horas que está comigo em todos os lugares.

CHAVES, Yhan Felipe Barbosa. **Controle de Constitucionalidade como garantidor do Desenvolvimento Local sob a perspectiva do Direito à Educação**. 143 páginas. 2024. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Local. Universidade Católica Dom Bosco.

## RESUMO

Este estudo investiga o papel do Controle de Constitucionalidade como um mecanismo garantidor do Desenvolvimento Local, sob a ótica da garantia e efetivação do Direito à Educação. A questão norteadora é: Como o Controle de Constitucionalidade pode ser efetivamente empregado como um instrumento garantidor do Desenvolvimento Local, sob a ótica da garantia e efetivação do Direito à Educação? O objetivo geral da pesquisa é posicionar o Controle de Constitucionalidade como um instrumento garantidor do Desenvolvimento Local, tendo como pressuposto de análise a proteção ao direito à educação. Tal posicionamento será identificado a partir de uma ampla correlação entre os três citados temas. Além do objetivo geral, a pesquisa é dotada de três objetivos específicos: a identificação dos pressupostos gerais dos temas Controle de Constitucionalidade, Desenvolvimento Local e Direito à Educação; a análise de casos concretos de Controle de Constitucionalidade que tenham por intuito resguardar o Direito à Educação; e a extração, desses casos, de elementos que possam indicar a atuação do controle de constitucionalidade como agente garantidor do Desenvolvimento Local. A metodologia empregada envolve revisão bibliográfica, análise de jurisprudência e estudo de casos. Os resultados da presente pesquisa revelaram uma correlação significativa entre os temas do Controle de Constitucionalidade, Desenvolvimento Local e Direito à Educação. A análise histórica do constitucionalismo, seguida pela compreensão dos pressupostos da jurisdição constitucional, evidenciou a importância do Controle de Constitucionalidade como mecanismo de proteção dos direitos fundamentais, incluindo o Direito à Educação. A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo misto de Controle de Constitucionalidade no Brasil, combinando elementos do controle concentrado e difuso. A pesquisa demonstrou que o objetivo central desse controle é verificar a conformidade dos atos normativos infraconstitucionais com o texto constitucional, resguardando assim os princípios fundamentais da República. A análise do Direito à Educação revelou sua natureza fundamental, tanto no plano internacional quanto nacional, como consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na legislação brasileira, incluindo a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A pesquisa ressaltou a importância da educação para o Desenvolvimento Local, pois o conhecimento adquirido por meio dela é essencial para a criação de relações interativas entre os agentes locais e para o crescimento da comunidade. No que diz respeito ao Desenvolvimento Local, a pesquisa identificou sua relação intrínseca com a interação entre os agentes locais e a utilização de recursos endógenos para promover o desenvolvimento da região. Além disso, destacou-se a importância da proteção dos direitos fundamentais, como parte integrante do processo de desenvolvimento, conforme a perspectiva de Amartya Sen. Ao analisar casos concretos de Controle de Constitucionalidade relacionados ao Direito à Educação, a pesquisa revelou a capacidade da jurisdição constitucional de resguardar esse direito fundamental. Em casos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual e o Decreto Federal que instituiu o Programa Nacional das Escolas Cívico-militares, foram identificadas violações constitucionais que poderiam afetar diretamente o Direito à Educação e, por consequência, o Desenvolvimento Local. Por fim, concluiu-se que o Controle de Constitucionalidade, além de ser um mecanismo de proteção dos direitos fundamentais,



também tem o Desenvolvimento Local como um de seus objetivos fins. Atuando sob a perspectiva de sua função social, o Controle de Constitucionalidade pode contribuir significativamente para o Desenvolvimento Local, garantindo a conformidade das leis com os princípios constitucionais e promovendo a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade; Desenvolvimento local; Direito à educação e Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

CHAVES, Yhan Felipe Barbosa. **Constitutional Review as an guarantor of Local Development from the perspective of the Right to Education.** 143 pages. 2024. Dissertation. Master's in Local Development. Dom Bosco Catholic University.

## ABSTRACT

This study investigates the role of Judicial Review as a mechanism to guarantee Local Development, from the perspective of guaranteeing and implementing the Right to Education. The guiding question is: How can Constitutionality Control be effectively used as an instrument to guarantee Local Development, from the perspective of guaranteeing and implementing the Right to Education? The general objective of the research is to position Constitutional Control as an instrument that guarantees Local Development, with the protection of the right to education as the analysis assumption. This positioning will be identified based on a broad correlation between the three aforementioned themes. In addition to the general objective, the research has three specific objectives: the identification of the general assumptions of the themes Constitutional Control, Local Development and Right to Education; the analysis of concrete cases of Constitutionality Control that aim to protect the Right to Education; and the extraction, from these cases, of elements that may indicate the role of constitutionality control as a guaranteeing agent for Local Development. The methodology used involves bibliographic review, case law analysis and case studies. The results of this research revealed a significant correlation between the themes of Constitutional Control, Local Development and the Right to Education. The 1988 Constitution established a mixed model of Constitutional Control in Brazil, combining elements of concentrated and diffuse control. The research demonstrated that the central objective of this control is to verify the conformity of infra-constitutional normative acts with the constitutional text, thus safeguarding the fundamental principles of the Republic. The analysis of the Right to Education revealed its fundamental nature, both at the international and national levels, as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and in Brazilian legislation, including the Constitution and the Law of Guidelines and Bases of National Education. The research highlighted the importance of education for Local Development, as the knowledge acquired through it is essential for creating interactive relationships between local agents and for the growth of the community. With regard to Local Development, the research identified its intrinsic relationship with the interaction between local agents and the use of endogenous resources to promote the region's development. Furthermore, the importance of protecting fundamental rights was highlighted, as an integral part of the development process, according to the perspective of Amartya Sen. By analyzing concrete cases of Constitutionality Control related to the Right to Education, the research revealed the jurisdiction's capacity constitutional right to protect this fundamental right. In cases such as the Direct Action of State Unconstitutionality and the Federal Decree that established the National Program for Civic-Military Schools, constitutional violations were identified that could directly affect the Right to Education and, consequently, Local Development. Finally, it was concluded that Constitutionality Control, in addition to being a mechanism for protecting fundamental rights, also has Local Development as one of its ultimate objectives. Acting from the perspective of its social function, Constitutionality Control can significantly contribute to Local Development, ensuring compliance of laws with constitutional principles and promoting the realization of citizens' fundamental rights.

**Keywords:** Constitutional Review; Local Development; Right to Education; and Constitution of the Federative Republic of Brazil, October 5, 1988.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

a.C – Antes de Cristo

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI ou ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Capex – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988

DL – Desenvolvimento Local

DnL – Desenvolvimento no Local

Ecim – Escolas Cívico-militares

Fetems – Federação dos Trabalhadores da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB ou LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MS – Mato Grosso do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

Pecim – Programa Nacional das Escolas Cívico-militares

PL/RJ – Partido Liberal do Estado do Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

TJ/MS – Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE</b>	<b>23</b>
<b>2.1</b>	<b>Generalidades e pressupostos</b>	<b>23</b>
<b>2.2</b>	<b>Concepções históricas: os modelos norte-americano e europeu</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1</b>	O modelo norte-americano, sob a perspectiva do mais marcante caso da história da jurisdição constitucional: Marbury vs Madison	<b>25</b>
<b>2.2.2</b>	O modelo europeu sob influência de Hans Kelsen: teoria da anulabilidade e a ideia do surgimento de uma corte constitucional	<b>28</b>
<b>2.3</b>	<b>O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro, uma análise de nossas várias Constituições</b>	<b>32</b>
<b>2.3.1</b>	O Controle de Constitucionalidade no Brasil em período anterior a Constituição de 1988	<b>32</b>
<b>2.3.2</b>	Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988	<b>35</b>
<b>2.3.2.1</b>	Tipos de Controle no atual ordenamento jurídico brasileiro	<b>36</b>
<b>2.3.2.1.1</b>	Controle de Constitucionalidade Preventivo	<b>36</b>
<b>2.3.2.1.2</b>	Controle de Constitucionalidade Repressivo	<b>38</b>
<b>2.3.2.1.2.1</b>	Controle de Difuso	<b>39</b>
<b>2.3.2.1.2.1.1</b>	Características difusa, incidental e concreta	<b>39</b>
<b>2.3.2.1.2.1.2</b>	Legitimados, objetos e efeitos de suas decisões	<b>41</b>
<b>2.3.2.1.2.1.3</b>	Instrumentos de Controle Difuso	<b>44</b>
<b>2.3.2.1.2.2</b>	Controle Concentrado	<b>46</b>
<b>2.3.2.1.2.2.1</b>	Características concentrada, principal e abstrata	<b>47</b>

2.3.2.1.2.2.2	Legitimados	48
2.3.2.1.2.2.3	Objetos do Controle Concentrado	52
2.3.2.1.2.2.4	Instrumentos de Controle Concentrado	54
2.3.2.1.2.2.4.1	Ação Direta de Inconstitucionalidade	55
2.3.2.1.2.2.4.2	Ação Declaratória de Constitucionalidade	56
2.3.2.1.2.2.4.3	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão	57
2.3.2.1.2.2.4.4	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	59
2.3.2.1.2.3	O Controle Misto	61
2.4	<b>O Controle de Constitucionalidade na Esfera Estadual</b>	61
2.5	<b>O fenômeno e as espécies de inconstitucionalidade</b>	63
2.6	<b>Alguns insights que podem demonstrar a influência do Controle de Constitucionalidade no Desenvolvimento Local</b>	65
3	<b>A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL</b>	68
3.1	<b>Visão geral acerca de educação</b>	68
3.2	<b>Visão geral acerca de direitos humanos e direitos fundamentais</b>	72
3.3	<b>O direito fundamental à educação</b>	76
3.3.1	Compreensão geral	77
3.3.2	Tal direito Constituição da República de 1988	79
3.3.3	A Lei de diretrizes e bases da educação brasileira	81
3.3.4	A Direito à Educação na legislação brasileira e o Controle de Constitucionalidade	86
4	<b>O DESENVOLVIMENTO LOCAL</b>	88

<b>4.1</b>	<b>Alguns aspectos históricos</b>	<b>89</b>
<b>4.2</b>	<b>Diferença entre Desenvolvimento Local e Desenvolvimento no Local</b>	<b>91</b>
<b>4.3</b>	<b>O espaço o território e a territorialidade</b>	<b>92</b>
<b>4.4</b>	<b>O Lugar a comunidade e o sentimento de pertença</b>	<b>94</b>
<b>4.5</b>	<b>A Educação e o desenvolvimento local</b>	<b>96</b>
<b>4.6</b>	<b>Controle de constitucionalidade, Direito à Educação e Desenvolvimento Local</b>	<b>97</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DE CASOS</b>	<b>100</b>
<b>5.1</b>	<b>A Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000 – TJ/MS: o caso da “Escola sem partido”</b>	<b>100</b>
<b>5.1.1</b>	O contexto do caso em questão	<b>100</b>
<b>5.1.2</b>	O processo de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000 – TJ/MS	<b>102</b>
<b>5.1.3</b>	Reflexos da decisão do julgamento em questão no direito à educação	<b>105</b>
<b>5.1.4</b>	Reflexos da decisão do julgamento em questão no desenvolvimento local	<b>108</b>
<b>5.2</b>	<b>O Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019 que instituiu o programa das Escolas cívicos-militares: apuração de sua inconstitucionalidade</b>	<b>110</b>
<b>5.2.1</b>	O contexto do caso em questão	<b>110</b>
<b>5.2.2</b>	Análise da constitucionalidade do Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019	<b>111</b>

5.2.3	Eventual julgamento da inconstitucionalidade do Decreto e suas influências no Direito Fundamental à Educação e ao Desenvolvimento Local	115
5.2.4	Relevância da análise da constitucionalidade de uma normativa já revogada	120
6	<b>O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO GARANTIDOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL</b>	122
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	133
	<b>REFERÊNCIAS</b>	136



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*A priori*, para elucidar a presente dissertação é importante ressaltar que a referida, trata-se de uma análise interdisciplinar acerca de três grandes temas, quais sejam: O Controle de Constitucionalidade, o Desenvolvimento Local e a Educação enquanto Direito Fundamental. O objetivo geral da pesquisa é posicionar o Controle de Constitucionalidade como um instrumento garantidor do Desenvolvimento Local, tendo como pressuposto de análise a proteção ao direito à educação. Tal posicionamento será identificado a partir de uma ampla correlação entre os três citados temas.

Além do objetivo geral, a pesquisa é dotada de três objetivos específicos, quais sejam: identificar os pressupostos gerais dos temas Controle de Constitucionalidade, Desenvolvimento Local e Direito à Educação; analisar casos concretos de Controle de Constitucionalidade que tenham por intuito resguardar o Direito à Educação; e, extrair, desses casos, de elementos que possam indicar a atuação do controle de constitucionalidade como agente garantidor do Desenvolvimento Local.

O cerne da pesquisa, apresenta-se na seguinte questão norteadora: Como o Controle de Constitucionalidade pode ser efetivamente empregado como um mecanismo garantidor do Desenvolvimento Local, sob a ótica da garantia e efetivação do Direito à Educação? Primacialmente, para apurar tal questão, deve-se haver um liame subjetivo, para que se possa iniciar a construção do trabalho.

Tal liame, para o caso em questão, é a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, e a partir dela terá início o trabalho. A referida carta constitucional visa organizar a sociedade, estruturar os Poderes e, sobretudo, proteger os Direitos Humanos e as Garantias Fundamentais e, neste sentido, buscou de diversas maneiras criar instrumentos necessários para sua legítima e integral efetivação e aplicação.

Um desses mecanismos diz respeito, exatamente, ao Controle de Constitucionalidade, também conhecido como Jurisdição Constitucional. Trata-se do principal instrumento jurídico (por via de exceção também político) responsável pelo real e ideal cumprimento do texto constitucional. Vale ressaltar que, tal instituto, em que pese anterior à Constituição da República de 1988, em nosso país, foi após a promulgação desta que obteve grande ampliação.

Outro aspecto latente trazido pela Constituição Federal de 1988, diz respeito ao desenvolvimento, com intuito de desvincular paulatinamente a dependência exclusivamente

agrária do país, e, sobretudo, criar condições para a erradicação da fome, da miséria e da desigualdade, tendo, de forma explícita, em seu texto ações de incentivo ao desenvolvimento regional de localidades mais carentes, tais aspectos constitucionais, tangentes ao crescimento do país podem ser encaixados no movimento que, atualmente, na seara acadêmica é conhecido como Desenvolvimento Local.

O trabalho buscará encontrar pontos de convergências aos temas acima mencionados, tal estudo terá como parâmetro dois casos concretos, nos quais o direito fundamental à educação é o objeto jurídico a ser preservado, e a partir desta análise poderá ser constatada a forma como o Controle de Constitucionalidade pode atuar como garantidor do Desenvolvimento Local, ressalta-se, também, que a educação enquanto direito, é uma marca importante trazida ao texto constitucional.

Os casos em questão possuem concretude e extensa discussão dentro da comunidade educacional, referem-se, primacialmente ao programa “Escola sem partido”, implantado no município de Bela Vista/MS por meio de uma lei municipal, que, por sua vez fora objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS), já o segundo caso remete-se ao programa denominado “Escolas Cívico-militares”, implantado na dimensão federal por meio do Decreto nº 10.004, de 05 de setembro de 2019, em que pese tal instrumento não tenha sido objeto de decisão pelo Poder Judiciário, em sede de jurisdição constitucional, far-se-á aqui uma análise de sua constitucionalidade, sob seus aspectos formais e materiais, com base no texto constitucional e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao realizar a análise de constitucionalidade dos instrumentos normativos anteriormente mencionados, será possível identificar os seus efeitos positivos e negativos, e ainda como eles podem influir no resguardo do direito à educação, seja sob o ponto de vista pedagógico ou orçamentário, e partir de tais pontos será iniciada a classificação dos institutos da jurisdição constitucional e da educação, enquanto agentes garantidores do desenvolvimento local.

Acerca da metodologia aplicada ao trabalho é importante discorrer, primacialmente, a respeito de a própria pesquisa científica, esta que é a atividade basilar da ciência no que concerne à codificação da realidade social. É ela que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo, vinculando pensamento e ação, e a partir deste íterim é possível constatar que, para o desenvolvimento de uma determinada pesquisa, é necessária a aplicação de determinados procedimentos que a instruem.

Em relação a tais procedimentos, o primeiro dos nortes a ser aplicado aos textos científicos é tangente a sua “tendência”, que se refere ao método cognitivo aplicado ao trabalho, isto é, as possibilidades, sob o ponto de vista da gnosiologia, para as elucidações pretendidas pelo trabalho, a partir desta perspectiva, considerando que a pesquisa aqui desenvolvida vislumbrou a compreensão geral dos temas estudados (controle de constitucionalidade, desenvolvimento local e direito à educação), sob seus pressupostos axiológicos e ontológicos, e não sua análise em sentido restrito, e descolado da realidade social, sua tendência fica estabelecida como fenomenológica-hermenêutica.

A natureza da pesquisa pode ser epigrafada como aplicada, isto é, àquela que não busca apenas a produção de conhecimento, mas também, busca que seus eventuais resultados sejam replicados na própria sociedade, no trabalho, isto é evidenciado, a partir do ponto que são apresentados aspectos tangentes à aplicabilidade do controle de constitucionalidade enquanto instrumento de proteção a direitos humanos garantidores ao desenvolvimento local, é perceptível a análise de sua aplicabilidade em seu Capítulo 5, quando da análise dos reflexos dos casos de movimentação da jurisdição constitucional, no DL.

Quanto à parametrização do percurso metodológico é imperativo atribuir uma abordagem à pesquisa discorrida. É possível afirmar que existem seis espécies de pesquisa quanto a sua abordagem: a quantitativa; a qualitativa; a qualiquantitativa; a quanti-qualitativa; a diagnóstica e a prognóstica.

Sobre a pesquisa desenvolvida, na qual se buscou analisar as minúcias e os detalhes dos temas arrolados, afirma-se que a ela possui uma abordagem qualitativa, como maioria das pesquisas das ciências sociais por buscar à interpretação dos fenômenos estudados, sob a perspectiva, dos significados que estes carregam, tal contexto é analisado na revisão bibliográfica do trabalho (Capítulos 2, 3 e 4). Além disso, é detentora de uma abordagem diagnóstica, ao passo que, implica em conhecer seu objeto de forma bastante detalhada.

Dando sequência a classificação procedimental, deve-se especular acerca do método, quanto às bases de abordagens aplicadas ao trabalho, tendo em vista que ele teve como fito obter os resultados pretendidos a partir das suas próprias hipóteses e proposições, a pesquisa se aloca ao método hipotético-dedutivo, o método hipotético dedutivo é estampado ao trabalho, quando da análise, dos efeitos das duas legislações em apreço, sob sua perspectiva negativa no desenvolver da Educação Nacional, de modo que a conceituação da educação de caráter emancipatório, foi construída no bojo da pesquisa.

Ainda sobre o método, é importante que a pesquisa seja escalonada quanto à sua base técnica. Neste ponto, assevera-se que a ela possui um método comparativo, ao passo que, visa correlacionar os três grandes temas em estudo, bem como encontrar circunstâncias afins relativas a eles, tais posições afetam diretamente o núcleo do método comparativo, tendo em vista que este “ressalta” as diferenças e as similaridades entre grupos ou coisas.

Ainda há de caracterizar a pesquisa, sob o ponto de vista de sua metodologia procedimental, e neste diapasão, a partir da concepção que a ela vislumbra apresentar o controle de constitucionalidade, o desenvolvimento local e o direito à educação, enquanto fenômenos sociais, é de se extrair que ela possui um caráter fenomenológico, ao passo que, visa compreender as diversas vertentes de cada um dos fenômenos discriminados.

Os tipos da pesquisa científica podem ser classificados quanto aos seus objetivos; quanto à participação do pesquisador; e quanto à coleta de dados. Em relação aos objetivos, a dissertação aqui construída possui três caracteres: o primeiro deles analítico, considerando que visa além de conhecer os pressupostos intrínsecos aos objetos estudados, tem por intuito fazer a correlação entre eles; enquanto o segundo é avaliativo, ao passo que assevera acerca de como o controle de constitucionalidade pode trazer melhoramentos de cunho social; e ainda o caráter descritivo, tendo em vista que tem por escopo caracterizar os referidos temas em estudo.

Já com relação à participação do pesquisador, a pesquisa possui uma vertente empírico-analítica, tendo em vista a situação de que o autor não possui contato direto com o tema estudado, com fito de não haver contaminação, de caráter subjetivo, no que se refere aos temas apresentados e percorridos na dissertação.

Ainda com relação à tipologia da pesquisa, finalmente, analise-se sua perspectiva relacionada a sua coleta de dados, neste caso fora construída uma pesquisa bivalente, contendo a revisão bibliográfica, nos capítulos 2, 3 e 4, para demonstrar os pressupostos inerentes aos três grandes temas em apreço, bem como a análise de casos, para correlacioná-los, consoante descrições dos Capítulos 5 e 6.

É salutar, ainda, mencionar que o trabalho elaborado se adequa à primeira linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local, da Universidade Católica Dom Bosco (Cultura, Identidade, e Diversidade da Dinâmica Territorial), no que concerne a “Dimensão Cultural e Interculturalidade em Processos Inclusos e Justiça Social e Direitos Humanos em Desenvolvimento Local”, pelo fato de dispor-se a investigar como o Controle de Constitucionalidade pode efetivamente ter atuação de mecanismo garantidor ao

desenvolvimento local, sendo tal análise construída a partir da efetivação do Direito Humano e Fundamental da Educação.

Podem ser apresentadas quatro espécies de justificativas para a presente pesquisa: A primeira delas de cunho e relevância social, considerando que é abordado no corpo da pesquisa aspectos latentes tangentes ao estudo das ciências sociais aplicadas, tais como desenvolvimento local, a educação e o direito, e considerando que seus resultados poderão impactar diretamente à sociedade, seja em caráter local ou por maior abrangência.

No direito reside a segunda justificativa para execução da pesquisa, que possui caráter e relevância jurídica, pelo fato de que, é notório que nos últimos anos, sobretudo, posteriormente a edição da Carta Política de 1988, que o Poder Judiciário, responsável originário pelo controle de constitucionalidade, ganhou destaque no âmbito das decisões nacionais, causando em muitos casos estranhamento à população, entretanto, a partir do estudo da jurisdição constitucional, poder-se-á constatar motivos para tal atuação ativista, ocasionada, em grande parte das vezes, em detrimento da animosidade dos demais poderes constitucionalmente constituídos.

As terceira e quarta justificativas podem, eventualmente, confundir-se, visto que ambas estão marcadas pela interdisciplinaridade, estando nela retratadas a sua relevância acadêmica e pessoal. Quanto a sua relevância acadêmica, têm-se que o trabalho traz aspectos relevantes e atinentes às linhas de pesquisa do Programa de Pós-graduação do qual o pesquisador é integrante, além de serem temas retratados por outros diversos estudiosos de variadas áreas do conhecimento. Sendo, por sua vez, uma dissertação que retrata acerca do Desenvolvimento Local, do Direito e da Educação, áreas de formação do autor, está mais que demonstrada sua relevância pessoal ao pesquisador.

Finalmente, acerca da estrutura orgânica do trabalho, reputa-se que o referido é construído a partir de três grandes partes: a primeira delas de revisão bibliográfica, a segunda de análise de casos, e, a terceira de análise de resultados e de construção de suas conclusões.

Na primeira parte, buscou-se a compreensão teórica, as minúcias, dos variados conceitos correlatos aos temas centrais da dissertação, isto é, o controle de constitucionalidade, o desenvolvimento local e a educação, trazendo para o corpo do trabalho a visão de pensadores expoentes, no que concerne aos temas apresentados.

Já na segunda parte fora vislumbrado a análise dos casos relativos à provocação da jurisdição constitucional, e como esses poderiam interferir no direito à educação e no

desenvolvimento local. A terceira parte do trabalho tem por intuito a construção de resultados, de modo a identificar, a partir dos estudos da revisão bibliográfica e da análise de caso, como o desenvolvimento local pode ser garantido por meio do controle de constitucionalidade e do direito à educação.

## 2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Neste capítulo, explora-se um dos temas centrais da pesquisa, o Controle de Constitucionalidade. Depois serão trabalhados os outros dois temas, que são: O Direito à Educação e A Questão do Desenvolvimento Local. Inicialmente, são abordadas suas generalidades e pressupostos, fornecendo um panorama introdutório para a compreensão do fenômeno jurídico que exerce impacto fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, são examinadas as concepções históricas do Controle de Constitucionalidade, destacando os modelos norte-americano e europeu como pilares influentes na evolução desse instituto. Adentra-se ao modelo norte-americano por meio do emblemático caso *Marbury vs Madison*, que delineou a jurisdição constitucional nos Estados Unidos. Paralelamente, sob a influência de Hans Kelsen, é analisado o modelo europeu, sua teoria da anulabilidade e a ideia da formação de uma corte constitucional.

Aprofundando a análise no contexto brasileiro, percorrem-se as diversas Constituições do país, examinando o Controle de Constitucionalidade em diferentes períodos, desde o cenário anterior à Constituição de 1988 até as especificidades estabelecidas pelo texto constitucional vigente. Adentra-se nos tipos de controle presentes no ordenamento jurídico, destacando suas características e peculiaridades. O Controle Difuso é explorado em sua natureza difusa, incidental e concreta, abordando legitimados, objetos e efeitos de suas decisões, além dos instrumentos disponíveis. Em seguida, são apresentadas as características do Controle Concentrado, dividindo-o entre concentrada, principal e abstrata, e examinam-se os principais instrumentos que compõem esse modelo, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Na conclusão do capítulo, aborda-se o Controle Misto e sua relação com a esfera estadual, conectando, assim, o entendimento aprofundado sobre o Controle de Constitucionalidade ao título central da pesquisa.

### 2.1 Generalidades e pressupostos

Na história da humanidade as variadas sociedades já existentes são, geralmente, estruturadas por conjuntos de regras que definem a forma de exercício do Poder, sob uma perspectiva moderna e ocidental, tais conjuntos de regras são denominados como Constituições. As constituições são claras personificações do movimento chamado contratualismo, defendido por vários pensadores no perpassar da história como: Montesquieu; Rousseau; Locke e

Hobbes, de modo que representam o real ajustamento do chamado “Contrato Social”.

Atualmente a constituição de cada Estado é reconhecida como documento máximo e superior de seu ordenamento jurídico, subordinando todos os poderes por ela criada a si mesma, em um movimento denominado como constitucionalismo (Mendes, 2020).

O ordenamento jurídico de determinado Estado, de acordo com o pensamento assertivo de Canaris (1996), deve essencialmente pressupor ordem e unidade, de modo que, quando for percebida uma anomalia nestes dois pressupostos, ele próprio deve ser dotado de mecanismos assecuratórios que possam coibir qualquer ruído, de modo que seja proporcionada uma rápida correção (Barroso, 2019).

Dentro de um sistema constitucional, devem haver vários mecanismos que possam assegurar a existência da própria constituição, entretanto, partindo do pressuposto que toda e qualquer norma dentro de um ordenamento jurídico deve ter como gênese o texto constitucional, o principal de tais mecanismos é o ora definido como: Controle de Constitucionalidade. A fim de que seja aprofundada, sob o ponto de vista científico, a presente pesquisa, será trazido ao corpo do texto uma conceituação do tema trabalhado, pela seguinte citação direta do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso:

O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, **consistindo na verificação de compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição.** (Barroso, 2019, p. 23) – (grifo nosso)

Em linhas gerais, pode-se constatar que o controle de constitucionalidade é um instrumento jurídico (regra geral), que serve para padronizar o sistema jurídico infraconstitucional, permitindo que seja efetivamente cumprido o princípio da Supremacia da Constituição, possibilitando que esta direcione toda a atuação de determinado Estado.

**A supremacia da Constituição revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em níveis diferentes. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição** (Barroso, 2019, p. 23) – (grifo nosso)

O estudo do controle de constitucionalidade não fica exaurido por aqui, considerando que para sua mais plena compreensão, é necessário que sejam observados componentes mais orgânicos de tal mecanismo, como sua concepção histórica, sua entrada no Brasil, as variedades de inconstitucionalidades, além das suas formas de manifestação e, por último, o seu exercício na esfera estadual, momento em que será relacionado tal estudo com os tópicos do Desenvolvimento Local e dos Direitos Humanos, este quase que indissociável do tema da



jurisdição constitucional.

## **2.2 Concepções históricas: os modelos norte-americano e europeu**

Após o reconhecimento do controle de constitucionalidade como um dos principais métodos de coibir descumprimentos frontais ao texto constitucional, chega a hora da identificação dos momentos históricos que foi iniciado o exercício da jurisdição constitucional. Aspecto peculiar no histórico deste procedimento reside em sua origem, visto que esta não é uníssona.

O Controle de Constitucionalidade deriva precipuamente de duas matrizes, a primeira delas de origem norte-americana, datada do início do século XIX, e a segunda surgida já no século XX, no período entre guerras, na Europa Ocidental, sobretudo em países como a Alemanha e a Áustria, neste ínterim, imperioso o estudo pormenorizado de cada uma dessas origens.

### **2.2.1 O modelo norte-americano, sob a perspectiva do mais marcante caso da história da jurisdição constitucional: Marbury vs Madison**

Para a construção do entendimento do Controle de Constitucionalidade sob a perspectiva dos norte-americanos, deve-se retroceder ao início do Século XIX, logo nos primórdios da vida republicana nos Estados Unidos da América, em um cenário de grande tensão política, oportunidade em que os federalistas - até então detentores do monopólio dos Poderes Executivo e Legislativo - foram derrotados nas eleições presidenciais e parlamentares em 1800, pelos Antifederalistas (ou Republicanos), com a vitória de Thomas Jefferson, a presidência daquele país, sobre John Adams então presidente federalista (Mendes, 2020).

Objetivando manter influência nos destinos daquela nação, os federalistas fizeram aprovar uma grande reforma judiciária no final do governo de John Adams, visando entre outras coisas: reduzir o número de juízes da Suprema Corte, criar cargos de juízes federais e juízes de paz, tal reforma ficou conhecida por *The Circuit Court Act*<sup>1</sup>, por óbvio todos os cargos criados foram ocupados por simpatizantes ao partido federalista. Com a assinatura dos atos de investidora dos respectivos juízes nos últimos momentos do governo Adams, o então presidente encarregou à época o Secretário de Estado Americano John Marshall (e já nomeado como presidente da Suprema Corte ao momento em que tivesse termo o governo John Adams) de entregar os diplomas de posse. Ocorre que alguns desses diplomas de posse não foram

---

<sup>1</sup> Lei de Reorganização do Judiciário – Tradução Livre

entregues, em especial um deles: o de Willian Mabury, que fora nomeado como juiz de paz no Distrito de Colúmbia, e a partir deste erro nasceu o maior e mais marcante caso da história da jurisdição constitucional e, se assim se pode dizer também, o primeiro (Barroso, 2019).

Findo o governo Adams e com a ascensão de Jefferson à presidência, foi nomeado como Secretário de Governo americano o segundo grande personagem desta história: James Madison. Os antifederalistas ascendem ao poder com muita irritação, em detrimento das reformas judiciárias aprovadas pelos federalistas e a orientação do presidente era para que o novo Secretário de Estado não concluísse o trabalho de John Marshal, ou seja, que James Madison não entregasse aos novos juízes aqueles termos de posse que ficaram pendentes. Marbury, então, diante de tal orientação, e da conseqüente recusa de James Madison em entregar seu termo de posse, e sua conseqüente impossibilidade em assumir o cargo de Juiz de Paz, ingressou com uma ação na Suprema Corte, denominada *Writ of Mandamus*<sup>2</sup>, em face do Secretário de Estado (James Madison), com base em uma lei infraconstitucional de 1789, que criara uma nova competência originária à Suprema Corte (a competência de julgar ações contra o Secretário de Estado Americano), objetivando compelir a entrega do termo de posse, e foi nesse cenário que se originou o caso Madison vs Marbury (Mendes, 2020).

Até o julgamento desta ação, os ânimos políticos nos Estados Unidos ficaram de sobremaneira exaltados, por uma gama muito complexa de fatores. O primeiro deles é que o Congresso agora dominado pelos antifederalistas, aprovou uma nova reforma no Sistema Judiciário, desta vez excluindo vários dos cargos criados pelos federalistas na *The Circuit Court Act*, em ato contínuo, objetivando não haver questionamentos acerca da nova reforma, o Congresso suspendeu o exercício da Suprema Corte durante todo o ano 1802. Outro fator preponderante era que o Presidente Jefferson não considerava legítima as decisões da Suprema Corte e se opunha fortemente a possibilidade de o governo ser compelido a entregar os termos de posse faltantes e, por fim, foi instaurado um processo de impedimento de um juiz da Suprema Corte, de origem federalista, por motivações políticas. Este foi o cenário de tensão, no qual precedeu o julgamento do Madison vs. Marbury, que finalmente fora marcado para 1803 (Barroso, 2019).

John Marshall, grande responsável por todo o ruído da não entrega do termo de posse, como já dito, fora nomeado por John Adams presidente da Suprema Corte, e recaiu sobre ele, então, a responsabilidade de julgar o caso Madison vs. Marbury. A sentença de Marshall, que

---

<sup>2</sup> Mandado de Segurança – Tradução Livre

hoje é considerada uma das escritas mais primorosas do direito moderno, foi desenvolvida em duas grandes partes, a primeira delas instruída sob o seguinte questionamento: “Teria Marbury o direito de assumir o cargo de Juiz de Paz”, caminhou a argumentação do sentido de reconhecer o direito, haja vista a existência de termo de posse assinado pelo presidente da república à época (John Adams). A segunda parte da sentença estava ancorada nos seguintes pressupostos: a) Seria o *Writ of Mandamus* o instrumento adequado para a demanda requerida; e, b) Se fosse o *Writ of Mandamus* o instrumento adequado para a demanda teria a Suprema Corte a competência para julgá-lo. Ora, para a questão ‘a’ a resposta foi assertiva, este era realmente o instrumento adequado para a demanda, entretanto quanto à questão ‘b’, Marshall definiu que não era de competência da Suprema Corte o julgamento de tal demanda, visto que a referida fora impetrada diante daquela corte com base em uma lei infraconstitucional de 1798, como aqui já dito, e as competências da Suprema Corte estão especificadas no artigo 3º da Constituição dos Estados Unidos, de modo que uma lei infraconstitucional não poderia abranger as competências instituídas no texto constitucional. Sendo assim, Marshall em que pese tenha reconhecido o direito de Marbury em assumir o cargo de juiz de paz, julgou como improcedente a demanda, tendo em vista que estava amparada em norma formalmente inconstitucional, e foi além, declarou a inconstitucionalidade da norma em questão, criando assim uma nova ordem no constitucionalismo americano (Barroso, 2019).

Tal decisão de acordo com Barbosa (2003), foi uma “virada de chave” na história do Poder Judiciário, que, segundo este, era até então subjugado em detrimento dos Poderes Políticos (Executivo e Legislativo), e a partir de tal julgamento ficou fixado o entendimento de que seria o Judiciário o responsável por verificar a compatibilidade de qualquer ato emanado pelos outros poderes com relação à Constituição, inaugurando assim a doutrina reconhecida até hoje com *Judicial Review*<sup>3</sup>, consistindo no seguinte:

O reconhecimento de que a Constituição é norma jurídica aplicável à solução de pendências foi decisivo para que se formasse a **doutrina do *judicial review*, pela qual o Judiciário se habilita a declarar não aplicáveis normas contraditórias com a Constituição** (Mendes, 2020, p. 49) – (grifo nosso)

Este foi todo o cenário histórico do primeiro caso de controle de constitucionalidade que se tem notícia. Entretanto, podemos observar que no cerne da demanda proposta por Marbury não estava o questionamento da inconstitucionalidade de qualquer que fosse a lei, mas sim, a requisição de que fosse reconhecido o seu direito em assumir o cargo para o qual

---

<sup>3</sup> Revisão Judicial – Tradução Livre

fora nomeado, a inconstitucionalidade suscitada foi algo incidental, ou seja, não era o ponto principal da discussão, e foi assim que nos Estados Unidos da América foi criado o Controle de Constitucionalidade Incidental, utilizado por lá até os dias de hoje.

Na esteira da criação do Controle Incidental, outras nações criaram a preocupação do Judiciário suscitar inconstitucionalidades de normas de forma principal, isto é, a criação de institutos que pudessem questionar a inconstitucionalidade de maneira frontal, em abstrato, não carecendo de um caso concreto, esta espécie de Controle de Constitucionalidade, doravante denominado como Controle Principal, fora criado a partir do século XX, sobretudo na Europa no período entre guerras, e será objeto de estudo no próximo tópico, e depois de compreendia esta espécie, poder-se-á ingressar no histórico do Controle de Constitucionalidade no Brasil, e entender como este é exercido atualmente por aqui.

### **2.2.2 O modelo europeu sob influência de Hans Kelsen: teoria da anulabilidade e a ideia do surgimento de uma corte constitucional**

No tópico anterior fora realizado um estudo caudaloso no que diz respeito ao surgimento histórico da Jurisdição Constitucional nos Estados Unidos da América, posteriormente, é momento de ser analisado o surgimento do controle de constitucionalidade em outras partes do mundo. Neste sentido, após a concepção norte-americana, a principal forma de manifestação de tal instituto remonta à Europa, e se desenvolveu, primacialmente, por um jurista austríaco, chamado Hans Kelsen (1881 – 1973), durante o período entre guerras.

A teoria de Kelsen sobre a inconstitucionalidade e a declaração de inconstitucionalidade das normas infraconstitucionais vai de encontro com a teoria americana do *judicial review*, inaugurada pelo caso citado no tópico anterior, enquanto este consistia no ideário que qualquer juízo poderia exercer o controle e declarar a inconstitucionalidade da norma, Kelsen asseverava que a jurisdição constitucional não deveria acontecer na esfera judicial, mas sim na esfera constitucional, com a existência de um tribunal constitucional (Barroso, 2019).

A partir desse ideário, Kelsen inaugurou uma teoria denominada: “Teoria da Anulabilidade”, como bem preceitua Barroso (2019), afirmando que tal teoria consistia no seguinte: uma lei que fosse de encontro à Constituição não deveria ser nula, mas meramente anulável, devendo, em detrimento de sua “presunção de constitucionalidade”, produzir efeitos enquanto não for anulada, de modo que, enquanto não ocorresse tal anulação, juízos comuns não poderiam deixar de aplicá-la, diferentemente do modelo americano, que permitia a

qualquer juiz que constatasse uma inconstitucionalidade, sendo ela qual fosse, poderia em ato monocrático deixar de lado sua aplicação.

Tal anulação deveria ocorrer, previamente, por uma Corte que tivesse como função exclusiva a análise de constitucionalidade da lei, e a criação da referida corte deveria ter gênese no próprio texto constitucional, visto que “uma constituição que não dispõe de garantia de anulação dos atos inconstitucionais, não é, propriamente, obrigatória” (Kelsen, 1929, p. 199).

Observa-se, a seguir o que o próprio Kelsen (1929) asseverava acerca da existência de uma corte constitucional, por meio de citação direta, retirada de seu livro *La Garanzia Giurisdizionale della Costituzione*, de 1929, com tradução livre:

[...] Embora não se tenha plena consciência disso - porque uma teoria jurídica dominada pela política não lhe dá ensejo - **é certo que uma Constituição que, por não dispor de mecanismos de anulação, tolera a subsistência de atos e, sobretudo, de leis com ela incompatíveis, não passa de uma vontade despida de qualquer força vinculante.** Qualquer lei, simples regulamento ou todo negócio jurídico geral praticado por entes privados têm uma força jurídica superior à Constituição, a que estão subordinados e que lhes outorga validade. **É que a ordem jurídica zela para que todo ato que contraria uma norma superior diversa da Constituição possa ser anulado.** Assim, essa carência de força obrigatória contrasta radicalmente com a aparência de rigidez outorgada à Constituição através da fixação de requisitos especiais de revisão. Por que tanta precaução se as normas da Constituição, ainda que quase imutável, são, em verdade, desprovidas de força obrigatória? **Certo é, também, que uma Constituição, que não institui uma Corte Constitucional ou órgão análogo para anulação de atos inconstitucionais, não se afigura de todo desprovida de sentido jurídico.** A sua violação pode dar ensejo a sanções onde exista pelo menos o instituto da responsabilidade ministerial contra os órgãos que participaram da formação do ato, desde que admita sua culpa. Mas, além do fato de que, como ressaltado, essa garantia não se mostra muito eficaz, uma vez que deixa íntegra a lei inconstitucional, não se há de admitir que a Constituição estabeleça uma única via possível para a edição de leis. O texto constitucional explicita, consoante o seu sentido literal e subjetivo, que as leis devem ser elaboradas de um certo modo e que hão de ter, ou não, determinado conteúdo. Mas no seu sentido objetivo, admite a Constituição que a lei é válida, mesmo em caso de inobservância de regras de índole procedimental ou material. [...] (Kelsen, 1929, p. 199 e 200) – (grifo nosso): Tradução Livre

Os ideários kelsianos foram incorporados ao texto constitucional austríaco, no bojo da Constituição daquele país, datada do ano de 1920, mas sobretudo pela Emenda à Constituição de 07 de dezembro de 1929, que introduziu o artigo 140 em seu texto (Mendes, 2020), que dispõe o que segue:

**Art. 140 - Tribunal Constitucional pronuncia-se sobre a inconstitucionalidade de leis:**

**1 - A pedido de um tribunal.**

**2 - Ex officio, na medida em que terá de aplicar tal lei em processo que lhe tramita.**

**3 - A requerimento de quem alegue ter sido diretamente violado os seus direitos por inconstitucionalidade**, se a portaria tiver entrado em vigor sem que tenha sido proferida decisão judicial ou que tenha sido proferida sentença para essa pessoa;

**4 - A requerimento de uma pessoa, que alegue ter sido lesada como parte nos seus direitos por causa de uma questão jurídica decidida por um tribunal geral em primeira instância com a aplicação de uma lei inconstitucional, por ocasião de recurso desta decisão.**

5 - De Leis Federais também **a pedido do governo de um Land**, um terço dos membros do Conselho Nacional ou um terço dos membros do Conselho Federal.

6 - Das Leis de um Land também **a pedido do Governo Federal** ou, se a Lei Constitucional de um Land assim o prever, a pedido de um terço dos membros da Dieta.

O n.º 3 do artigo 89.º deve ser aplicado em conformidade com os pedidos de acordo com as alíneas c e d do n.º 1.

1. Caso seja necessário para a proteção do objeto do processo perante um tribunal geral, a emissão do pedido de acordo com o § 1, inciso 1, letra d, pode ser declarada inválida por lei federal. A lei federal pode estipular o impacto de um pedido de acordo com o § 1º, § 1º.

2. O Tribunal Constitucional pode decidir contra a apreciação de um pedido de acordo com o n.º 1, alínea 1, letra c ou d, caso não tenha chances suficientes de sucesso.

3. Se o litigante de uma acção intentada no Tribunal Constitucional, que implique a aplicação de uma lei pelo Tribunal, for satisfeita, o processo instaurado para apreciar a constitucionalidade da lei continua.

**4. O Tribunal Constitucional só pode rescindir uma lei por inconstitucionalidade na medida em que a sua rescisão tenha sido expressamente solicitada ou o Tribunal tenha de aplicar a lei no processo que lhe está pendente.** Se, no entanto, o Tribunal concluir que toda a lei foi promulgada por uma autoridade legislativa não qualificada de acordo com a atribuição de competência ou publicada de forma inconstitucional, rescindir toda a lei como inconstitucional. Isso não vale se a rescisão de toda a lei for manifestamente contrária aos legítimos interesses do litigante que apresentou um pedido nos termos do parágrafo 1 da frase 1 alínea d acima ou cujo processo tenha sido motivo para a instauração de ofício de procedimentos de exame para a lei.

5. Se, à data da prolação do acórdão do Tribunal Constitucional, a lei já tiver sido revogada e o processo tiver sido instaurado ex officio ou o requerimento apresentado por um tribunal ou requerente alegando violação de direitos da personalidade por inconstitucionalidade da lei, o Tribunal deve pronunciar-se se a lei era inconstitucional. O parágrafo 3 acima se aplica de forma análoga.

**6. A sentença do Tribunal Constitucional que rescindir uma lei por inconstitucionalidade impõe ao Chanceler Federal ou ao Governador competente a obrigação de publicar a rescisão sem demora.** Isso se aplica de forma análoga no caso de um pronunciamento de acordo com o parágrafo 4 acima. A rescisão entra em vigor no termo do dia da publicação se o

Tribunal não fixar um prazo para a rescisão. Este prazo não pode exceder dezoito meses.

7. Se uma lei for revogada por inconstitucionalidade por decisão do Tribunal Constitucional, as disposições legais revogadas pela lei que o Tribunal declarou inconstitucional voltam a vigorar, salvo decisão em contrário, no dia da entrada em vigor da rescisão. A publicação sobre a rescisão da lei também informará se e quais disposições legais entrarão novamente em vigor.

**8. Se uma lei tiver sido revogada por inconstitucionalidade ou se o Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 4 supra, tiver declarado uma lei inconstitucional, todos os tribunais e autoridades administrativas estão vinculados à decisão do Tribunal.** No entanto, a lei continua a aplicar-se às circunstâncias ocorridas antes da rescisão no caso em apreço, salvo decisão em contrário do Tribunal na sua decisão rescisória. Se o Tribunal, na sua decisão rescisória, tiver fixado prazo nos termos do n.º 5 supra, a lei aplica-se a todas as circunstâncias verificadas, salvo o caso em apreço até ao termo desse prazo.

9. Por questão legal, que motivou o pedido de acordo com o § 1º, alínea d, alínea d), tem de ser estipulado por lei federal, que a decisão do Tribunal Constitucional que revogar a lei por inconstitucionalidade, permite nova decisão desta questão legal. Isso se aplica de acordo com o caso de uma pronúncia de acordo com o parágrafo 4.<sup>4</sup>

Com a análise do artigo supracitado, pode-se perceber que o as concepções de Kelsen (1929) quanto ao órgão e ao momento de que fossem analisadas, eventuais inconstitucionalidades de normas infraconstitucionais, foram quase que integralmente incorporadas. Foi nesse momento que surgiu o controle de constitucionalidade europeu, tendo sua gênese nas ideias de Kelsen (1929), e como paradigma regulatório à Constituição de 1920 da Áustria, por isso também conhecido como controle austríaco, este modelo europeu, doravante ficou consagrado como controle de constitucionalidade concentrado, principal ou abstrato, diferentemente do modelo americano que ficou conhecido por controle difuso, incidental ou concreto, por razões que serão conhecidas no tópico que tratará acerca das formas de manifestações e tipos de controle.

O estudo até aqui, primacialmente, tinha por fito entender a origem do controle de constitucionalidade, superada tal fase, faz-se mister agora adentrarmos em como o controle de constitucionalidade adentrou ao Brasil, bebendo das fontes americanas e europeias, fazendo um grande recorte em nossa história, tendo como marco a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ato contínuo também será acrescido de aspectos mais orgânicos a respeito da jurisdição constitucional, tais como as espécies de inconstitucionalidade, seus

---

<sup>4</sup> **Constituição da Áustria de 1920 (reinstaurada em 1945, revisada em 2013)** – Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/97944/constituicao-da-austria-de-1920-reinstaurada-em-1945-revisada-em-2013/2>>. Acesso em 07 de abril de 2023.

tipos, suas formas de manifestação e sua análise na seara dos entes federativos, quando poderemos adentrar na análise de caso foco desta dissertação.

### **2.3 O Controle de Constitucionalidade no direito brasileiro, uma análise de nossas várias Constituições**

No presente subitem, será realizada uma análise, sintética, tangente ao exercício da Jurisdição Constitucional no direito brasileiro, perpassando pela sua existência no bojo dos textos constitucionais aqui já vigentes, de modo a verificar como o controle de constitucionalidade é exercido atualmente em nosso país, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, esta que foi um grande marco na história da jurisdição constitucional em nossa jovem república.

#### **2.3.1 O Controle de Constitucionalidade no Brasil em período anterior à Constituição de 1988**

A primeira Constituição do Brasil, outorgada após o rompimento dos laços com a Coroa Portuguesa, é datada de 1824, outrora denominada como constituição Imperial, nesta Carta, como bem acentua Silva (2021), não havia previsão expressa para realização de controle de constitucionalidade pela via judicial, o único resquício de existência de alguma forma de que se controlasse a constitucionalidade era o chamado dogma do parlamento, em que o Poder Legislativo poderia “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las (Mendes, 2020, p. 1249 - 50).

Com a instalação da República, e consequente edição da chamada Constituição Provisória de 1890 e a Constituição Republicana de 1890, a partir do pensamento de ilustres juristas como Rui Barbosa, à época o principal deles, deu-se o entendimento que a magistratura, por via de exceção, isto é apenas caso fosse provocada, poderia intervir na aplicação de normas, leis e tratados que eventualmente fossem de encontro a Constituição, cabendo ao Supremo Tribunal Federal rever as sentenças estaduais de tal natureza (Mendes, 2020).

A seguinte citação direta do próprio Rui Barbosa, poderá elucidar de forma concisa, a inovação judiciária, tangente a jurisdição constitucional trazida pela carta de 1891, senão observa-se:

[...] O único lance da Constituição americana, onde se estriba ilativamente o juízo, que lhe atribui essa intenção, é o do art. III, seq. 2a, cujo teor reza assim: 'O poder judiciário estender-se-á a todas as causas, de direito e equidade (sic), que nasceram desta Constituição, ou das leis dos Estados Unidos'. Não se diz aí que os tribunais sentenciarão sobre a validade, ou invalidade, das leis. Apenas se estatui que conhecerão das causas regidas pela Constituição, como



conforme ou contrárias a ela. **Muito mais concludente é a Constituição brasileira. Nela não só se prescreve que 'Compete aos juízes ou tribunais federais processar e julgar as causas, em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal' (art. 60, a); como, ainda, que 'Das sentenças das justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal, quando se questionar sobre a validade de tratados e leis federais, e a decisão do tribunal do Estado for contrária (art. 59, § 1º, a)'. A redação é claríssima. Nela se reconhece, não só a competência das justiças da União, como a das justiças dos Estados, para conhecer da legitimidade das leis perante a Constituição. Somente se estabelece, a favor das leis federais, a garantia de que, sendo contrária à subsistência delas a decisão do tribunal do Estado, o feito pode passar, por via de recurso, para o Supremo Tribunal Federal. Este ou revogará a sentença, por não procederem as razões de nulidade, ou a confirmará pelo motivo oposto. Mas, numa ou noutra hipótese, o princípio fundamental é a autoridade reconhecida expressamente no texto constitucional, a todos os tribunais, federais, ou locais, de discutir a constitucionalidade das leis da União, e aplicá-las, ou desaplicá-las, segundo esse critério.** E o que se dá, por efeito do espírito do sistema, nos Estados Unidos, onde a letra constitucional, diversamente do que ocorre entre nós, é muda a este propósito [...] (Barbosa, 1962, p. 54-5) – (grifo nosso)

Diante da influência norte-americana, ainda sob a relevância do caso *Madison vs. Marbury*, a Constituição de 1934 trouxe a recém criada república brasileira, as concepções do controle de constitucionalidade por via de exceção, também chamado de controle difuso ou incidental, que na prática e na literatura foi o primeiro sistema de verificação das normas em relação à própria Constituição, pela esfera judiciária, consistindo basicamente na doutrina do *judicial review*, já estudada na presente dissertação.

Nova possibilidade de controle de constitucionalidade foi trazida pela Constituição de 1934, em uma pequena semente daquilo que doravante seria chamado de controle concentrado de constitucionalidade. Inspirado já pelo modelo austríaco, foi quando, neste texto magno, possível observar na jurisdição brasileira a primeira hipótese de que fosse constatada inconstitucionalidade por uma corte constitucional, no caso a Corte Suprema<sup>5</sup> (Silva, 2021).

A referida nova possibilidade, trata-se daquilo que ficou conhecido como “Declaração de Inconstitucionalidade para evitar Intervenção Federal”, nome de autoria atribuída a Bandeira de Mello (1980). Tal declaração consistia no seguinte: a Corte Suprema teria o condão de examinar uma determinada norma que decretasse intervenção federal em determinado ente federativo, caso a corte observasse a constitucionalidade da lei a intervenção teria validade, caso não, a lei que indicasse a intervenção seria decretada inconstitucional, e consequentemente a intervenção federal seria, por via de regra, considerada inválida (Silva,

---

<sup>5</sup> Corte Suprema era a denominação dada ao atual Supremo Tribunal Federal pela Constituição de 1934.

2021).

A Constituição de 1946 trouxe incorporações do texto de 1934, e em nossa visão genuinamente esta, em que pese a doutrina majoritária asseverar que seja a Constituição de 1934, é o grande marco do Controle de Constitucionalidade Concentrado do Brasil, de acordo com as disposições dos artigos 8º e 7º, da referida carta:

Art. 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº s VI e VII do artigo anterior.

**Parágrafo único - No caso do nº VII, o ato argüido (sic) de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.**

**Art. 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:**

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;

III - pôr termo a guerra civil;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;

V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;

VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada;

**VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:**

**a) forma republicana representativa;**

**b) independência e harmonia dos Poderes;**

**c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;**

**d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;**

**e) autonomia municipal;**

**f) prestação de contas da Administração;**

**g) garantias do Poder Judiciário. (grifo nosso)**

Como se pode observar, a Constituição de 1946 definiu um legitimado (no caso o Procurador-geral da república, artigo 8º parágrafo único), para arguir à inconstitucionalidade de normas estaduais, que confrontassem com os princípios sensíveis do artigo 7º, inciso VII do texto constitucional, caso fosse constatada a inconstitucionalidade, pela Suprema Corte o Poder Legislativo poderia sustar os efeitos do respectivo ato legislativo, embora muito incipiente, e destinado a tratar apenas de normas estaduais, esta é a primeira regulamentação concreta quanto ao controle na esfera concentrada em nosso país, e a partir daí este modelo fora se aperfeiçoando (Silva, 2021).

A subsequente mudança importante no texto constitucional brasileiro, tangente ao controle de constitucionalidade, de modo a fortalecer mais ainda o controle concentrado, aconteceu ainda sob a vigência da Constituição de 1946. Entretanto, ocorreu apenas com a edição da Emenda Constitucional nº 16 de 26 de dezembro de 1965, oportunidade em que fora trazido à constituição a *ação genérica de inconstitucionalidade*, o dito instrumento objetivava que uma lei ou ato normativo (incluindo os de âmbito federal), fosse apresentado ao Supremo Tribunal Federal, mediante provimento do Procurador-geral da República, objetivando que fosse analisada sua constitucionalidade ou não, pressuposto básico do controle de constitucionalidade de matriz europeia. Esta foi basicamente a grande última mudança no âmbito da jurisdição constitucional em nosso país, as Constituições de 1967 e 1969 trouxeram mudanças ínfimas, que a título histórico não convém aqui serem arrazoadas, pois apenas se limitaram a trazer normas repetidas das outras constituições (Barroso, 2019).

Em linhas bastantes genéricas estes são os aspectos históricos tangentes ao Controle de Constitucionalidade no Brasil, em que se pôde perceber que inicialmente os juristas brasileiros optaram por trazer elementos semelhantes ao modelo norte-americano, mas posteriormente pudemos notar forte influência europeia. O próximo aspecto que deve ser estudado é como se comportou o constituinte de 1988 quanto ao exercício do controle de constitucionalidade, em que poderemos perceber que houve um grande alargamento em seu exercício, e, adotou-se um complexo modelo, juntando as experiências dos Estados Unidos e da Europa, atualmente é conhecido como sistema misto.

### **2.3.2 Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988**

A Constituição da República de 1988 marca sob diversos aspectos de a sociedade brasileira, a referida carta política trouxe várias mudanças sociais, tais mudanças também estão presentes no âmbito do controle de constitucionalidade. Por tradição, o Brasil, tendo de forma bastante singela a Constituição Imperial como gênese, adotou o sistema de controle de constitucionalidade difuso, e de forma paulatina, com o advento de suas novas constituições foi aos poucos trazendo para si as noções de controle de constitucionalidade concentrado.

O novo marco constitucional brasileiro criou um sistema de jurisdição constitucional, bastante complexo, entretanto moderno, que de certa forma bebeu tanto na matriz europeia quanto na matriz americana, inaugurando um sistema misto de averiguação das normas infraconstitucionais, em relação à Constituição, um sistema extremamente abstruso, que objetiva democratizar o mecanismo em apreço e será esmiuçado daqui em diante.

### 2.3.2.1 Tipos de Controle no atual ordenamento jurídico brasileiro

Dada a natureza histórica do instituto, bem como a existência de uma Corte com características de Corte Constitucional, a primeira impressão, pode-se aparentar que o controle de constitucionalidade no estado brasileiro possui característica apenas judicial, no entanto, a partir da análise do texto constitucional é perceptível que não está adstrito apenas a isso.

Barroso (2019), atribui uma distinção classificatória quanto ao controle de constitucionalidade, com objetivo de identificar os tipos de controle no direito brasileiro, após a edição da carta constitucional de 1988, utilizar-se-á a classificação de Barroso, referente ao “momento de exercício do controle”, a partir disso, ficará inteligível que no Brasil existe um Controle Preventivo, ligado aos Poderes Legislativo e Executivo; assim como um Controle Repressivo, este sim, ligado ao Poder Judiciário.

#### 2.3.2.1.1 Controle de Constitucionalidade Preventivo

A sua característica política é a principal marca do controle preventivo ou prévio, em detrimento precipuamente de seu momento de execução, bem como os responsáveis pelo seu exercício, este ocorre quando é constatada eventual inconstitucionalidade antes que um projeto de ato normativo, converta-se em ato normativo propriamente dito. Tal instrumento é executado pelos Poderes Legislativo e Executivo (Barroso, 2019).

A possibilidade de que o Poder Legislativo tem de realizar controle de constitucionalidade é uma inerência ao processo de elaboração das leis (processo legislativo), e tem relação estrita com a existência de um órgão permanente no Congresso Nacional denominado Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que tem por objetivo apreciar a consonância dos projetos de leis com a constituição, bem como o exame das técnicas de redação a ele aplicadas (Ribeiro, 2006).

A previsibilidade para existência de variadas comissões dentro do Parlamento está contida no artigo 58, da Constituição da República de 1988. Quanto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tem-se que o referido órgão está presente tanto na Câmara dos Deputados, consoante artigo 32, IV, de seu Regimento Interno, quanto no Senado Federal, como se pode notar:

**Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:**

[...]

**IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:**

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; [...] (Câmara do Deputados, 1989) – (grifo nosso)

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário; [...] (Senado Federal, 1970) – (grifo nosso).

O controle preventivo efetuado pelo Poder Legislativo, conforme as previsões dispostas acima, consiste na atuação das referidas comissões, isto é, toda e qualquer proposta de ato legislativo, tem sua apreciação primacial em sede compatibilidade com o texto constitucional, de modo que, a constatação de eventual inconstitucionalidade ensejara o interrompimento de sua tramitação, em detrimento de reprovação de sua análise prévia, ressalta-se que tal análise é exercida pelos componentes das comissões, ou seja, por se tratar de uma comissão parlamentar, os analistas são os próprios deputados e senadores, estando caracterizado, assim, seu caráter político.

O fato de ser uma análise anterior até mesmo a tramitação do projeto de ato normativo, enseja sua classificação enquanto ao seu momento, como um ato de controle de constitucionalidade prévio. Ressalta-se, ainda, que constatada eventual inconstitucionalidade, pela comissão, esta poderá ser sanada por meio de emendas, não ficando a comissão adstrita à obrigatoriedade em declarar inconstitucionalidade da totalidade ato impugnado (Barroso, 2019).

O Controle Preventivo pode ser exercido para além do Poder Legislativo, entretanto, não se afastando de sua natureza política, visto que a outra possibilidade de controle prévio da constitucionalidade dos atos normativos, com previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro, tem relação com o instrumento do veto, ato inerente ao Poder Executivo, ou seja, outro poder de cunho exclusivamente político (Mendes, 2020). Observa-se a disposição constitucional a respeito de tal instrumento:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. [...] (Brasil, 1988) – (grifo nosso)

A situação apresentada no artigo 66, da Constituição brasileira de 1988, é uma inerência ao regime presidencialista, após a conclusão do processo legislativo, o último procedimento relativo a entrada em vigor de determinada norma é a sanção tácita ou expressa. Em caso de não haver sanção a Constituição prevê duas espécies de vetos: o político e o jurídico. O político vai ao encontro do interesse público, isto é, o chefe do executivo entende que tal lei pode, de certa maneira, divergir do que é realmente almejado pela população de forma geral. Este instrumento não é um mecanismo de controle de constitucionalidade, propriamente dito, mas sim, um instrumento de controle político.

Já o veto jurídico, este sim, pode ser caracterizado como instrumento de controle de constitucionalidade, visto que, ao passo que houve à aprovação de uma lei que contenha incongruências constitucionais, o chefe do executivo poderá vetar tais incongruências, seja de maneira total ou parcial. Silva (2021) assevera que o veto parcial, em que pese seja uma prática bastante corriqueira no constitucionalismo brasileiro, não é um instrumento particularmente ligado ao presidencialismo, mas sim ao parlamentarismo, visto que o veto de fragmentos de determinada norma aumenta as funções legislativas do poder executivo. Seja ele parcial ou total, ao se defrontar com um veto executivo de natureza jurídica, indiscutivelmente, estar-se-á diante de um instrumento de controle de constitucionalidade preventivo, consoante inteligência do constitucionalismo atual brasileiro.

Seja exercido pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo, é notório que o constituinte originário buscou ampliar o controle de constitucionalidade, de modo a não deixar este apenas sob responsabilidade do Poder Judiciário, e, desta maneira, concluiu o estudo do primeiro tipo de controle de constitucionalidade no direito brasileiro, que tendo como parâmetro o momento de sua execução possui característica preventiva, tendo por intuito “impedir a inserção, no sistema, de preceito vulnerado a (sic) Constituição” (Temer, 2019, p. 47). Passa-se agora à análise do outro tipo de controle de constitucionalidade presente em nosso ordenamento jurídico.

#### 2.3.2.1.2 Controle de Constitucionalidade Repressivo

Seguindo a classificação de Barroso (2019), a segunda espécie de controle de constitucionalidade quanto ao momento de sua execução, é o controle repressivo, no qual está devidamente caracterizada a figura do *judicial review*, sendo que este é exercido pelo Poder Judiciário, e diferentemente do controle preventivo, analisa uma lei que já possui vigência, objetivando paralisar os efeitos de sua eficácia. No Brasil, essa espécie de controle de

constitucionalidade é dividida em dois: O Controle Difuso (Incidental ou Concreto) e o Controle Concentrado (Principal ou Abstrato), cada um desses nomes serão inteligíveis a partir de agora.

#### 2.3.2.1.2.1 Controle Difuso

“No Brasil, existe um consenso de que todos os juízes, juízas e tribunais podem deixar de aplicar uma lei a um caso concreto se a entenderem incompatível com a Constituição” (Silva, 2021, p. 573), neste pensamento reside o fundamento para a concepção do Controle de Constitucionalidade Difuso, tal instrumento jurídico tem sua gênese no emblemático caso *Marbury vs. Madison*, já estudado anteriormente e, como mencionado, ocorrido nos Estados Unidos da América, no século XIX.

O Controle Difuso é marcado por sua real necessidade de resolução de conflitos, de modo que imprescindível para o seu exercício a existência de um litígio, isto é, um processo judicial (Barroso, 2019). Tal espécie de controle de constitucionalidade pode também ser denominado, em detrimento de suas características como Incidental ou Concreto, cada um desses termos possuem suas particularidades que serão abordadas uma a uma a partir de agora.

##### 2.3.2.1.2.1.1 Características difusa, incidental e concreta

Difusa é a designação mais usual para denominar a espécie de controle de constitucionalidade em estudo, tal epíteto tem relação direta com o órgão que exerce a jurisdição constitucional (Barroso, 2019), tendo em vista que a constituição é uma lei, e além de ser uma lei, é uma lei dotada de supremacia, é incontestável que qualquer juízo deve interpretá-la. Deste modo, tendo em vista a capacidade de quaisquer órgãos do judiciário, seja em qual instância estiver situado, de interpretar a constituição, subsiste-se o dever de deixar de aplicar normas que sejam dissonantes a ela. Dessa forma, tem-se que qualquer juiz, independente de jurisdição, tem a capacidade de efetuar controle de constitucionalidade (Cappelletti, 1984). Assim sendo, tal espécie de controle de constitucionalidade é difusa, pelo fato de qualquer órgão do judiciário poder exercê-la, isto é difundida e realizável por qualquer juiz (Silva, 2021).

Além de ser difusa, a espécie de jurisdição constitucional, em apreço, também possui característica incidental, tendo em vista esse caráter também pode ser consignado como controle por via de exceção. Rui Barbosa (1849-1923) asseverava o seguinte acerca da excessividade da inconstitucionalidade:

**[...] inconstitucionalidade não se aduz como alvo da ação, mas apenas**

como subsídio à justificação do direito, cuja reivindicação se discute. **O remédio judicial contra os atos inconstitucionais**, ou ilegais, da autoridade política **não se deve pleitear por ação direta ou principal** (Barbosa, 1962, p. 81-2) – (grifo nosso).

[...] **imprescindível que a ação não tenha por objeto diretamente o ato inconstitucional** do poder legislativo, ou executivo, **mas se refira à inconstitucionalidade dele apenas como fundamento**, e não alvo, do libelo (Barbosa, 1910, p. 100) – (grifo nosso).

A partir da lição de Rui Barbosa, o atual decano do Supremo Tribunal Federal Ministro Gilmar Ferreira Mendes, maior referência acerca de jurisdição constitucional no direito brasileiro formou o seguinte entendimento, o controle difuso também é incidental, pois a demanda principal da lide não é tangível a inconstitucionalidade de determinada norma, tratando-se de uma questão decorrente e acessória à demanda judicial (Mendes, 2020). Conforme exemplo prático muito bem apresentado pela juíza Larissa Pinheiro Schueller:

Esta magistrada, **ao apreciar pedido de concessão de liminar em Ação Civil Pública, entendeu por suspender os efeitos da Lei Municipal nº 183/08 do Município de São Gonçalo e do contrato administrativo celebrado entre o Município de São Gonçalo e uma empresa privada, haja vista que a referida lei autorizava a desafetação de praça pública localizada no Município de São Gonçalo e seu entorno, para posterior concessão de direito real de uso do local à iniciativa privada com o fim de construir terminal rodoviário**. Salientei que se tratava de lei de efeitos concretos e, em razão de se equiparar materialmente a ato administrativo, poderia ser de pronto passível ao controle jurisdicional.

**Por entender que a norma suprimiria da população gonçalense o direito ao lazer, à recreação e ao descanso em bairro de grande densidade populacional, com farto comércio e enorme fluxo de pessoas e veículos, esta magistrada considerou que a iniciativa implicava risco de violação do direito à sadia qualidade de vida, constitucionalmente protegido, nos termos do art.225 (sic) da Constituição Federal.**

Sem olvidar do Poder Discricionário da administração pública municipal estampado no art. 30, I e VIII, da Constituição da República, que, a priori, admite a alienação ou concessão de um bem público previamente desafetado, ficou ressaltado na decisão que a área em questão era área reservada de loteamento, sendo que a Lei 6.766/79, ao disciplinar o parcelamento do solo urbano, estabeleceu que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”.

Portanto, tratando-se de praça, espaço livre de uso público, não poderia o Município dar destinação diversa da que foi especificada quando da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis, posto que se trata de norma geral sobre parcelamento de solo urbano, que deve ser respeitada por todos os entes da federação, haja vista que o assunto sai da esfera da discricionariedade da Administração Pública, já que a praça passou a integrar o patrimônio público municipal com destinação previamente determinada.

A Constituição Estadual veda expressamente a concessão de uso de bem imóvel a empresa privada em seu art. 68, § 6º c/c art. 360, § 2º. **Destarte, em**



**havendo indícios de ilegalidade, entenda-se em sentido amplo, o que abrange a inconstitucionalidade, na Lei Municipal nº 183/08 e, por consequência, no contrato administrativo que concedeu o direito real de uso do imóvel à empresa privada, entendi presente o requisito do *fumus boni iuris*, estando o *periculum in mora* evidenciado pelo início das obras na praça**, que já fora cercada por tapumes, o que impede sua fruição pela população (Schueller, 2014, p. 142-4). (grifo nosso)

No caso concreto, tem-se a seguinte situação: fora impugnado perante o Poder Judiciário um contrato administrativo celebrado entre o município de São Gonçalo e uma empresa privada, no qual, havia a permissividade para a desafetação de uma área pública de uso comum, assim sendo tal contrato era o objeto principal da demanda em apreço, no caso a lide. A magistrada anulou o contrato em questão declarando a inconstitucionalidade da norma que autorizou a sua formalização, tendo em vista que a referida afetava direitos constitucionalmente previstos aos cidadãos usuários da área comum. Deste modo, a inconstitucionalidade surgiu como um pressuposto incidental, ou seja, acessória ao assunto precípua do debate, atestando, assim, o efetivo exercício da jurisdição constitucional por exceção. Assim sendo, têm-se, portanto, que a espécie em análise também é incidental, porque a questão constitucional não é o objeto principal da ação judicial (Silva, 2021)

A última característica relacionada à espécie de controle de constitucionalidade repressivo em estudo de relação com sua concretude, pois a apreciação da constitucionalidade das normas não se dá em abstrato, mas sim a casos concretos como, no exemplo, formulado pela juíza Larissa Pinheiro Schueller, isto é, houve a existência de um caso concreto, e a partir disso foi possível realizar a verificação de constitucionalidade da norma ensejadora ao caso. Mormente é importante asseverar que, em que se pese cabíveis situações excepcionais, os efeitos da decisão desta espécie de controle serão tangentes apenas às partes integrantes do caso concreto (*inter partes*). Logo, reputa-se que além de difuso e incidental, o caso de controle em apreço, quanto ao objeto de sua análise, também é concreto, porque tende a interagir com situações que realmente aconteceram (Silva, 2021).

#### 2.3.2.1.2.1.2 Legitimados, objetos e efeitos de suas decisões

Apresentar-se-á neste tópico aspectos mais orgânicos acerca do controle de constitucionalidade na via de exceção, tais com os legitimados para sua propositura, os objetos normativos que podem servir como parâmetro para averiguação de constitucionalidade, assim como os efeitos das decisões em sede de controle de constitucionalidade difuso.

Quanto aos legitimados para a propositura do controle de constitucionalidade na via difusa, à guisa de iniciação, importante rememorar que a averiguação de constitucionalidade

pressupõe a existência de uma lide, isto é, um processo judicial, que discuta um caso concreto. Como tal, um processo judicial necessariamente deve contar com um autor e um réu. Quanto ao réu, têm-se que este é a parte demandada da ação, e nesta seara poderá suscitar a inconstitucionalidade de determinada norma figurante na lide, caso esta lei seja utilizada para fundamentar uma condenação, eventual declaração de inconstitucionalidade da norma o desobrigaria de tal (Bittencourt, 1997), sendo assim é o réu (qualquer pessoa) o primeiro legitimado ao controle difuso.

Já o segundo legitimado à propositura da espécie jurisdicional em questão é o autor (igualmente como o réu, qualquer pessoa), este poderá levantar sua vontade de verificação de constitucionalidade, seja no pedido inicial, posteriormente ou até mesmo em pedido de cautela. Em relação ao autor, a postulação pela inconstitucionalidade, geralmente é tangente a intencionalidade deste em ficar desobrigado de prestar obrigação instituída por lei inconstitucional, um exemplo bastante característico para tal situação, refere-se as ações mandamentais que tenham por objetivo não contribuir com impostos que sejam instituídos por leis dissonantes a carta política (Barroso, 2019).

Além do autor e do réu também podem figurar enquanto legitimados para o levantamento de questão prejudicial relativa à inconstitucionalidade àquelas pessoas denominadas como “terceiros interessados”, pelo artigo 119 da Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil, incluem-se entre tais terceiros os assistentes, os litisconsórcios os oponentes, entre outros previsto na legislação (Brasil, 2015).

Os últimos colacionados ao rol de legitimados a exercer controle de constitucionalidade por via de exceção são o Ministério Público e o próprio Magistrado. O Ministério Público deve atuar como interveniente em todas as ações judiciais como fiscal da lei, de maneira que em caso de verificação de utilização de norma eventualmente inconstitucional em determinada lide, deve questioná-la (Barroso, 2019). O Magistrado também pode suscitar eventual inconstitucionalidade de norma utilizada em ação judicial, quando as partes a ignorarem, e de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atuação de tal maneira não carece de provocação, podendo ser executada de ofício (Supremo Tribunal Federal, 1981). Assim sendo, têm-se que os legitimados para o controle de constitucionalidade difuso são: autor; réu; terceiros; ministério público e o juiz.

Superada a questão dos legitimados para o exercício da jurisdição constitucional em apreço, chega o momento de a pesquisa trazer quais são os atos normativos que podem servir enquanto parâmetro para espécie de controle apresentada, isto é, quais são os possíveis objetos

do controle de constitucionalidade difuso. A compreensão de tal objeto é relativamente simples, visto que quaisquer atos normativos, inclusive àqueles anteriores à Constituição de 1988, poderão ser objetos de controle difuso, sejam eles atos primários ou não, e independentes de seus níveis de hierarquia, sendo assim, qualquer ato normativo é passível desta espécie de controle (Barroso, 2019).

Dos enfoques orgânicos relevantes ao controle difuso, o último a ser mencionado refere-se à eficácia de suas decisões, pode-se encontrar três espécies de eficácias para tal: a subjetiva, a objetiva e a temporal (Barroso, 2019). A eficácia de caráter subjetivo tem relação estrita com as partes ligantes, de modo que produz efeitos apenas em relação aos integrantes dos polos da ação, não podendo, via de regra, afetar terceiros. Existe uma exceção, entretanto, relativa a eficácia subjetiva das decisões prolatadas em sede de controle difuso, vejamos:

**Entretanto, quando a declaração de inconstitucionalidade é proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito de um recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, a tese firmada pelo Tribunal será de observância obrigatória para todos os demais órgãos do Judiciário. Eventual descumprimento dará ensejo a reclamação, nos termos do art. 988, § 5º, II, do CPC/2015. Portanto, a tese firmada em repercussão geral, pelo STF, produzirá efeitos gerais – para além do processo em que foi proferida – ainda que firmada no âmbito do controle difuso** (Barroso, 2019, p. 176-177) – (grifo nosso)

Percebe-se então, que a eficácia subjetiva, das decisões proferidas em análise de constitucionalidade por via incidental, possui caráter *inter partes*, excetuando-se aos casos em que emitida pela Suprema Corte, com repercussão geral, caso em que a decisão será *erga omnes*, ou seja, contra todas. O pedido da demanda tem relação com a eficácia objetiva do controle de constitucionalidade difuso, visto que, neste caso, os efeitos da decisão deverão estar ligados exclusivamente àquilo que foi requerido, não podendo o magistrado pronunciar para além de tal, caracterizando assim uma eficácia objetiva vinculada ao pedido (Barroso, 2019).

A eficácia temporal é relativa ao momento em que as decisões produzirão seus devidos efeitos. O Direito Constitucional Brasileiro, para controle judicial dos atos normativos, adotou a teoria da nulidade, que significa a desconsideração total das normas inconstitucionais, bem como qualquer ato decorrente da lei impugnada. Dessa forma, a eficácia temporal do controle difuso é marcada pela retroatividade total, de modo que, eventual declaração de inconstitucionalidade normativa acarretará a nulidade de todos os seus efeitos, ressalta-se que todas as espécies de eficácias aqui suscitadas podem ser moduladas, a partir de um instrumento relativo ao Controle de Constitucionalidade Concentrado, denominado “modulação dos efeitos da decisão” (este instrumento ainda será estudado em suas minúcias no presente trabalho), que

a jurisprudência pátria tem aceitado a sua aplicação em sede de controle difuso (Barroso, 2019). As questões orgânicas relativas ao controle difuso, de maior importância foram apresentadas no presente tópico, a partir de agora far-se-á uma análise descritiva dos meios de provocar o judiciário para o exercício do controle difuso.

#### 2.3.2.1.2.1.3 Instrumentos de Controle Difuso

A Constituição de 1988, em que pese tenha previsto tanto o controle difuso quanto o controle concentrado, notadamente conferiu mais relevância ao último, neste sentido não houve uma previsão de qualquer instrumento típico apenas ao controle difuso, como constituições anteriores previam o instrumento da “Declaração de Inconstitucionalidade” (Mendes, 2020). O texto constitucional, por sua vez, atribuiu a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade difuso a todo e qualquer processo, ação ou procedimento judicial, independente de qual seja a sua natureza (Barroso, 2019). Assim sendo, conclui-se que apenas a existência de litígio judicial pressupõe a possibilidade do exercício do controle difuso, entretanto, vale destacar alguns procedimentos, nos quais é possível analisar com maior clareza o efetivo exercício dessa espécie de jurisdição constitucional. Os instrumentos em questão se referem ao Recurso Extraordinário, ao Recurso Ordinário e aos Remédios Constitucionais.

Os recursos extraordinário e ordinário são instrumentos jurídicos inerentes às competências originárias dos tribunais superiores, o primeiro ao Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto o segundo ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), estão previstos respectivamente nos artigos 102, III e 105, II da Constituição da República de 1988, possuindo as seguintes redações:

**Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal**, precipuamente, a guarda da Constituição, **cabendo-lhe:**

[...]

**III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:**

- a) contrariar dispositivo desta constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

[...]

**Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:**

II - julgar, em recurso ordinário:

- a) os habeas corpus decididos em única ou última instância pelos Tribunais

Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão for denegatória;

b) os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão;

[...]

Os recursos acima nominados têm por finalidade precípua “assegurar: a inteireza positiva; a validade; a autoridade e a uniformidade de interpretação da Constituição” (Pontes de Miranda, 2002). A função principal de tais instrumentos é revisar as decisões dos tribunais inferiores que estejam em desconformidade com a constituição (Recurso Extraordinário) e com as leis infraconstitucionais federais (recurso ordinário), tais instrumentos podem servir como mecanismos de controle difuso, em situação de que decisões de tribunais deixem de assegurar direitos reconhecidos constitucionalmente e também em atos normativos infraconstitucionais, considerando que a eficácia do instrumentos em questão, via de regra, opera apenas entre as partes litigantes da lide (Mendes, 2020).

Outros instrumentos relevantes ao exercício do controle de constitucionalidade, por via difusa, são os remédios constitucionais, observem o significado dessa expressão:

Remédios constitucionais são ações judiciais que têm como objetivo proteger os indivíduos ou a sociedade contra ilegalidades, abusos de poder e omissões que possam impedir o exercício de direitos constitucionalmente garantidos, ou que sejam lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Silva, 2021, p. 323)

São remédios constitucionais os seguintes instrumentos: a) *Habeas Corpus*, com objetivo de preservar o direito à locomoção, com previsão expressa no artigo 5º, inciso LXVIII, da Constituição da República; b) *Habeas Data*, relativo ao direito à informação do indivíduo acerca de dados pessoais constantes nos bancos de dados públicos, previsto no artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição; c) Mandado de Segurança, previsto para assegurar direito líquido de caráter incidental, conforme disposição do artigo 5º, inciso LXIX, da Carta Política; d) Ação Popular, que objetiva controlar e anular a atividade estatal que transgrida o interesse público, conforme inteligência do artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988, e; e) Mandado de Injunção, que visa assegurar direitos constitucionalmente previstos, mas que não possuem norma infraconstitucional reguladora, tal com previsão do artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição (Brasil, 1988).

Os remédios em questão visam, primacialmente, assegurarem o efetivo exercício de direitos constitucionais inerentes ao indivíduos, que ficaram coactos a partir de atos discricionários do poder público, sendo assim, a decisão do magistrado, na análise do remédio,

pode ser para além do resguardo do direito do indivíduo, mas também no sentido de emanar a inconstitucionalidade da norma que decorreu o ato arbitrário, encontrando-se, assim, como instrumento de controle por via de exceção (Mendes, 2020). Essas são, portanto, as ponderações necessárias acerca dos instrumentos de exercício do controle concreto.

Após o conhecimento do Controle de Constitucionalidade Difuso em suas minúcias, chega ao momento do trabalho, adentrar-se ao estudo do Controle de Constitucionalidade Concentrado, sendo este o mais utilizado no país, e a partir dele será realizado o exercício de alocar a jurisdição constitucional enquanto instrumento de garantia ao desenvolvimento local.

#### 2.3.2.1.2.2 Controle Concentrado

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, indo de encontro às cartas políticas anteriormente presentes na vivência histórica de nosso país, optou por dar maior destaque ao Controle de Constitucionalidade Concentrado em detrimento do Controle de Constitucionalidade Difuso, é possível extrair tal afirmação consoante a inteligência do artigo 103 da Constituição, que ampliou significativamente o rol dos legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI ou ADIn), principal instrumento para averiguação de inconstitucionalidade perante um tribunal, na via concentrada (Mendes, 2009).

Atualmente a maior referência no estudo da jurisdição constitucional concentrada no direito brasileiro, quiçá no direito mundial, é o decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, observe, portanto, a definição do referido estudioso ao tema em apreço:

**O controle concentrado de constitucionalidade (austríaco ou europeu) defere a atribuição para o julgamento das questões constitucionais a um órgão jurisdicional superior ou a uma Corte Constitucional.** O controle de constitucionalidade concentrado tem ampla variedade de organização, podendo a própria Corte Constitucional ser composta por membros detentores de mandato, em geral, com prazo bem alargado (Mendes, 2020, p. 1188) – (grifo nosso)

A partir da definição acima exarada, percebe-se, inicialmente, que o controle de constitucionalidade concentrado também pode ser definido como controle austríaco ou europeu<sup>6</sup>. Entretanto, existem outras características relativas ao controle concentrado que merecem ser mencionadas. A primeira delas é referente ao seu local de julgamento, em divergência ao controle difuso, o controle concentrado é exercido apenas pela Corte

---

<sup>6</sup> Tais denominações são derivadas em detrimento do contexto histórico da criação do modelo de controle de constitucionalidade em apreço, conforme explicações acerca do contexto histórico anteriormente mencionadas.

Constitucional, sendo este o principal de seus pressupostos.

O controle em questão também é dotado de várias outras características, em especial as relativas ao seu caráter principal e abstrato (Barroso, 2019), e, em razão dessas características tal instrumento também é conhecido como controle principal ou controle abstrato. A partir de agora, a pesquisa começará a identificar, em seus pormenores, cada uma de tais singularidades.

#### 2.3.2.1.2.2.1 Suas características concentrada, principal e abstrata

A principal característica da jurisdição constitucional em apreço é referente a sua concentração. Como já mencionado, partindo de um ideário Kelsiano, para execução do controle de constitucionalidade das normas, deve haver a figura de uma corte Constitucional, local onde serão processadas e julgadas todas as ações de controle de constitucionalidade concentradas (Kelsen, 1929). No Brasil, a função de corte constitucional está revestida nas competências do Supremo Tribunal Federal, corte máxima da justiça brasileira, onde estarão *concentradas* todas<sup>7</sup> as ações tangentes ao processamento e ao julgamento da inconstitucionalidade das normas, em sede de controle concentrado (Temer, 2019), é em detrimento de tal concentração que a espécie de jurisdição constitucional em análise, recebe em nosso país a nomenclatura de Controle de Constitucionalidade Concentrado. Vejamos, algumas disposições constitucionais tangentes ao Supremo Tribunal Federal:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

#### **I - O Supremo Tribunal Federal;**

[...]

Art. 101. **O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.**

[...]

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - Processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

§ 1º A arguição (sic) de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma

---

<sup>7</sup> Existem, também, casos em que as ações de controle concentrado não são julgadas exclusivamente no Supremo Tribunal Federal, mas sim nos Tribunais de Justiça, em casos de controle de constitucionalidade exercidos na esfera estadual, tal situação ocorre em detrimento de um fenômeno denominado “Princípio da Simetria Constitucional”.

da lei

[...]

(Brasil, 1988) – (grifo nosso)

Além de concentrado, tal espécie de controle de constitucionalidade, pode também receber a alcunha de Controle de Constitucionalidade Principal ou por via de ação. A nomenclatura em questão dá-se em detrimento do objeto da ação, diferentemente do controle difuso, em que a inconstitucionalidade é algo incidental, neste caso (controle principal), têm-se que a inconstitucionalidade é o ponto central/principal da demanda, sendo assim o legitimado oporá ação típica de controle de constitucionalidade perante o órgão competente, com o objetivo, tão somente de declarar a inconstitucionalidade de um ato normativo infraconstitucional (Barroso, 2019), estando, assim, estampada na ação a característica de principalidade, quanto à análise dos aspectos constitucionais.

A terceira marcante característica desta espécie de jurisdição constitucional é relativa à análise da norma a ser impugnada. As ações de controle concentrado possuem um caráter jurídico atípico, visto que o caráter jurídico de uma demanda judicial, na sua grande maioria das vezes é um litígio relativo a um caso concreto, no caso da espécie jurídica em análise não temos um litígio, nem mesmo uma lide, e conseqüentemente não existe um caso concreto, de modo que, a inconstitucionalidade é analisada sob a perspectiva do ato normativo em abstrato, com o objetivo de excluir do ordenamento jurídico normas que não coadunam com a Constituição, independentemente de seus efeitos (Barroso, 2019). Assim sendo, tal característica, de análise da norma em abstrato, é a responsável por também denominar tal espécie jurisdicional como: Controle de Constitucionalidade Abstrato.

À guisa de resumo, têm-se que a espécie de jurisdição constitucional em análise no ordenamento jurídico brasileiro é concentrada, visto que é exercida perante um único órgão, sendo ele o Supremo Tribunal Federal, é também principal, considerando que a declaração de inconstitucionalidade é o ponto central da demanda judicial, e também é abstrata em detrimento da análise da constitucionalidade da norma, que é exercida em tese e não no caso concreto (Silva, 2021). A partir deste aspecto em que fora possível analisar as características e as diferentes formas de nominar o controle de constitucionalidade concentrado, chega-se ao momento de análise de suas noções mais orgânicas, iniciando pelo amplo rol de legitimados para sua propositura.

#### 2.3.2.1.2.2.2 Legitimados

Sob os aspectos estudados até o momento, é claro e inteligível que o Controle de



Constitucionalidade ou Jurisdição Constitucional trata-se de uma área do estudo relativa ao direito processual, e não de direito material, no caso em tela, pode-se perceber que o estudo do controle de constitucionalidade, é a área do direito responsável pelo processo constitucional. Como bem assevera Barroso (2019), os instrumentos processuais foram criados sob a perspectiva da existência de uma demanda concreta, pautada por um caso subjetivo, no caso da jurisdição constitucional concentrada, essa lógica é invertida, visto que, como já mencionado anteriormente, o processo que possibilita a verificação de compatibilidade das normas perante a constituição, na via direta, possui um caráter atípico.

Quanto à legitimação o processo de jurisdição constitucional é exponencialmente antagônico aos procedimentos ordinários, inclusive quanto aos legitimados para oporem controle de constitucionalidade na via difusa, uma das poucas semelhanças refere-se à denominação dos sujeitos processuais, neste caso também se tem as figuras do réu e do autor, ou requerente e requerido. A legitimação passiva é representada pela figura do requerido, entretanto, não se trata de agente que mereça estudo aprofundado, visto que é notável, que nestes casos o requerido será o ente emanante da norma impugnada, ou seja, tratando-se de impugnação de norma federal, à guisa de exemplificação, por silogismo o réu será a União (Barroso, 2019).

Já a legitimação ativa, isto é, tangente a quem poderá propor a ação de inconstitucionalidade, merece uma análise mais criteriosa. Como já mencionado anteriormente, Mendes (2009) assevera que a Constituição de 1988 ampliou democraticamente o rol de legitimados a proporem o controle concentrado, anteriormente em constituições passadas esta atribuição era monopolizada pelo Procurador-geral da União, a atual constituição, por sua vez, quebrou tal monopólio definindo novos legitimados para o exercício do controle de constitucionalidade, estampando-os em seu artigo 103, quais sejam: a) O presidente da República; b) A Mesa do Senado Federal; c) A Mesa da Câmara dos Deputados; d) A Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) O Governador de Estado ou do Distrito Federal; f) O Procurador-geral da República, sendo este mantido no rol de legitimados; g) O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); h) Partido Político com representação no Congresso Nacional; e, i) Confederação Sindical ou Entidade de Classe de Âmbito Nacional (Brasil, 1988).

A partir da leitura do artigo 103, da Constituição, pode-se extrair duas conclusões errôneas, a primeira delas no sentido de que os legitimados acima citados possuem capacidade postulatória apenas para impetração de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); e a

segunda referente ao fato de imaginar que tais legitimados possuem capacidade em sua totalidade para o questionamento de qualquer lei, independente de sua esfera jurisdicional ou localidade. No entanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que os legitimados do artigo 103 estão aptos para propor qualquer instrumento do controle concentrado não ficando restritos apenas a ADI, e quanto aos atos normativos que poderão ser impugnados por cada um dos mencionados no artigo 103, fora criada uma jurisprudência construindo as figuras dos legitimados universais e especiais (Mendes, 2020).

Quanto à diferenciação entre legitimados universais e especiais, há distinção apenas de cunho jurisprudencial, visto que não encontra amparo no texto constitucional (Mendes, 2020), têm-se que os legitimados universais são àqueles que poderão requerer suscitação de inconstitucionalidade em qualquer hipótese, sendo eles o presidente da república, as mesas da câmara e do senado, o procurador-geral da república, o conselho federal da OAB e os partidos políticos com representação no congresso (Barroso, 2019).

Os legitimados especiais, que são os governadores, as mesas de assembleias legislativas, as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional, entretanto, não poderão impugnar qualquer lei, mas apenas àquelas relativas diretamente as suas esferas jurídicas e aos interesses de seus filiados (Barroso 2019), justificado por uma construção doutrinária e jurisprudencial denominada: Pertinência Temática.

Como já mencionado, a questão da pertinência temática é uma construção jurisprudencial, não tendo guarida no texto constitucional, de modo que sua exigência em nível de controle concentrado pela Suprema Corte gera intensas discussões no meio jurídico e acadêmico (Mendes, 1999). Theodoro Júnior (1997) e Dinamarco (2001) entendem que a pertinência temática como um instrumento semelhante ao “interesse de agir”, figura imprescindível para execução dos processos de natureza cível, este entendimento também é corroborado por Gilmar Ferreira Mendes, vejamos:

***A relação de pertinência (sic) assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação – análoga, talvez ao interesse de agir do processo civil – que não decorre dos expressos termos da Constituição*** e parece ser estranha à natureza de fiscalização abstrata de normas. (Mendes, 2020, p. 1.340) – (grifo nosso e itálico no original)

Denota-se que, a questão dos legitimados especiais para propositura de ação de controle de constitucionalidade na via concentrada, constitui uma discussão doutrinária deveras controvertida em detrimento do instituto da pertinência temática, em que pese seja controvertida na doutrina, tal questão é pacificada na jurisprudência da Suprema Corte, seja

no caso das confederações sindicais ou entidade de classe de âmbito nacional:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 202-3 BAHIA**  
RELATOR: MIN. OCTAVIO GALLOTTI REQUERENTE:  
ASSOCIACAO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB  
ADVOGADO: DILSON DORIA REQUERIDA: ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

**EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimação da Associação dos Magistrados Brasileiros: relação de pertinência entre as suas finalidades institucionais e a matéria ventilada, atinente à organização do Poder Judiciário. Precedente.** (Supremo Tribunal Federal, 1993) – (grifo nosso)

No caso da legitimação a propositura de controle de constitucionalidade na via direta, aos governadores de estados e do Distrito Federal e as suas respectivas assembleias legislativas, vejamos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 902-8 SÃO PAULO.** RELATOR. MINISTRO MARCO AURÉLIO. REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ. REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIO DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PERTINÊNCIA. Tratando-se de impugnado de ato normativo de Estado diverso daquele governado pelo requerente, impõe-se a demonstração do requisito "pertinência".** Isto ocorre quanto ao Decreto nº 33.656, de 16 de abril de 1993, do Estado de São Paulo, no que se previu o crédito de cinquenta por cento do valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços devido em operações ligadas aos produtos finais do sistema eletrônico de processamento de dados. O interesse dos Estados mostrou-se conducente à reserva a lei complementar da disciplina da matéria e esta cogita da necessidade de convênio - Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, recepcionada pela Carta de 1988 - artigo 34, § 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Liminar concedida (Supremo Tribunal Federal, 1994) – (grifo nosso)

A função processual atípica do controle de constitucionalidade na via concentrada, portanto, está caracterizada no estudo da legitimação para a propositura das ações típicas ao modelo jurisdicional em apreço, de modo que, diferentemente de processos de natureza ordinária nos quais toda e qualquer pessoa é legitimada para postular em juízo, em se tratando de controle abstrato, têm-se um rol de legitimados para a provocação do judiciário com devida previsão constitucional.

A jurisprudência pátria, por sua vez, foi além, de modo a restringir o rol do artigo 103, criando o instituto da pertinência temática e dividindo os legitimados ativos em universais e especiais, sendo, portanto, essas as especificidades necessárias para o conhecimento do tema em apreço no tópico em questão, passemos ao desenvolver do trabalho, asseverando acerca dos objetos e dos efeitos das decisões em sede de controle concentrado.

### 2.3.2.1.2.2.3 Objetos do Controle Concentrado

Estudar-se-á neste tópico os objetos passíveis do exercício do controle de constitucionalidade na via concentrada. Inicialmente é relevante lembrar que a Constituição de 1988 define em seu artigo 102, inciso II, alínea “a”, que caberá a verificação de constitucionalidade, mediante ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, das leis ou atos normativos de caráter nacional ou estadual (Brasil, 1988).

A inteligência do artigo mencionado, pode levar o intérprete da norma ao errôneo entendimento de que qualquer ato normativo, seja ele federal ou estadual pode ser objeto de controle concentrado. Entretanto, existe uma exceção relativa aos atos normativos, independente de sua jurisdição (federal ou estadual), anteriores a 05 de outubro de 1988, sendo que estes não poderão ser objetos de verificação de compatibilidade com a constituição<sup>8</sup>, visto que o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 02/DF estipulou como marco temporal para efetivo exercício do controle de constitucionalidade na via concentrada, a data de entrada em vigor da presente carta constitucional (Mendes, 2020).

Outro aspecto que merece discussão quanto aos objetos relativos ao controle concentrado é referente aos atos normativos de natureza municipal. O artigo 102, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República não abrange tais atos, desta forma, via de regra<sup>9</sup>, os atos normativos de caráter municipal estão excluídos do sistema jurisdicional relativo ao controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, no que se refere a jurisdição por meio de ações constitucionais (Mendes, 2020).

Excetuando-se as normas de caráter pré-constitucional e os atos normativos de caráter municipal, têm-se que o controle de constitucionalidade na via concentrada a título de parâmetro é “abrangente de (sic) todos os atos normativos primários da União ou dos Estados” (Mendes, 2020, p. 1342).

**O ato normativo primário é norma que retira o seu fundamento de validade do próprio texto constitucional**, obedecendo tanto ao processo legislativo inserido na Constituição Federal, quanto aos princípios constitucionais que orientam a sua elaboração. Esses atos inovam no ordenamento jurídico, podendo criar, modificar e extinguir direitos e obrigações. Para tanto, são revestidos dos atributos da generalidade,

---

<sup>8</sup> Independente de não serem passíveis de Ação Direta de Constitucionalidade, as normas pré-constitucionais poderão ser analisadas pelo STF, pelo instrumento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

<sup>9</sup> Independente de não serem passíveis de Ação Direta de Constitucionalidade pelo STF, as normas municipais poderão ser analisadas pela referida corte, pelo instrumento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, além de poderem ser objetos de Ação Direta de Inconstitucionalidade na esfera estadual.

impessoalidade e abstratividade (Supremo Tribunal Federal, sem data) – (grifo nosso)

A partir do conceito acima exarado, disponibilizado pelo próprio Supremo Tribunal Federal em seu sítio oficial, pode-se constatar que atos primários são aqueles decorrentes diretamente da Constituição Federal, constantes no artigo 59 da Carta Política, que estabelece as normas gerais de processo legislativo, quais sejam: a) Emenda à Constituição; b) Leis Complementares; c) Lei Ordinária; d) Lei Delegada; e) Medidas Provisórias; f) Decretos e Resoluções legislativas. Além dos citados, também são passíveis de controle concentrado, os Decretos Autônomos do Presidente da República, todas as Leis Estaduais, o Bloco de Constitucionalidade<sup>10</sup> e os Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário (Barroso, 2019).

Podem ser considerados como objeto de controle de constitucionalidade na via concentrada, portanto, toda a legislação vigente, de caráter primário e infraconstitucional, incluindo-se neste rol o bloco de constitucionalidade, no entanto, a partir de tal entendimento surge o questionamento acerca da possibilidade de exercer controle de constitucionalidade na via concentrada, em relação aos atos normativos já revogados, para suprir tal questionamento deve-se recorrer à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que em primeiro momento dirá não ser possível a verificação de constitucionalidade de normas já revogadas, considerando que eventual revogação acarretaria uma futura inexistência da lei. Assim sendo, algo que não existe não pode ser considerado como parâmetro de controle, por falta de objeto (Supremo Tribunal Federal, 1992).

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, em seus julgamentos tornou pacífica a hipótese da possibilidade de oposição de ação de controle de constitucionalidade na via concentrada, mediante ações constitucionais (ADI, ADO e ADC), na ocasião de normas que sejam revogadas quando estejam sob análise do judiciário, em sede de controle concentrado, observe:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CONHECIDA EM PARTE, E NELA INDEFERIDA A CONCESSÃO DE LIMINAR. ART. 33 DA LEI 8.212/1991. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. CONCURSO DE PROGNÓSTICOS. ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO. 1. Não há perda superveniente do objeto na hipótese, uma vez que o suposto vício de inconstitucionalidade, se houver, permanecerá no ordenamento jurídico.** Isso porque as contribuições sociais ainda integram o orçamento da Seguridade Social, assim como a Receita Federal remanesce responsável pelas contribuições sociais incidentes sobre a receita

---

<sup>10</sup> Conceito de Bloco de Constitucionalidade: “o conjunto de normas que, junto com a constituição codificada de um Estado, formam um bloco normativo de nível constitucional” (Lopes e Moraes, 2008, p. 25).

de concursos de prognósticos. 2. O artigo 33 da Lei 8.212/1991 não viola a Constituição Federal, porque as incumbências de fiscalização e arrecadação imputadas à Receita Federal não modificam a destinação específica da contribuição em questão. O critério constitucional de afetação de receita orçamentária não se pauta no órgão de arrecadação, mas, sim, no custeio de políticas públicas direcionadas à Seguridade Social, conforme dispõe o artigo 195 do Texto Constitucional. Precedentes. 3. O artigo impugnado cinge-se à atribuição eminentemente fiscal, especificamente na seara de recolhimento das contribuições sociais. Assim, a Secretaria da Receita Federal não dispõe, em absoluto, de condições de possibilidade para ingerir na destinação orçamentária desses tributos. 4. Ação direta de inconstitucionalidade que se conhece em parte e, nesse ponto, julgada improcedente (Supremo Tribunal Federal, 2015) – (grifo nosso)

Reconstruindo o pensamento exarado no parágrafo sexto do presente tópico, após a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca das normas revogadas, pode-se afirmar, portanto, que constituem como objetos para o controle concentrado na via direta todos os atos normativos primários da União e dos Estados, que sejam posteriores a edição da Constituição da República de 1988, incluindo o bloco de constitucionalidade, e aquelas normas que foram revogadas na pendência de julgamento de sua inconstitucionalidade, encerrando-se assim o estudo dos parâmetros de controle, passando-se agora para os instrumentos de jurisdição constitucional a serem examinados pela Suprema Corte.

#### 2.3.2.1.2.2.4 Instrumentos de Controle Concentrado

No decorrer do estudo acerca da jurisdição constitucional no Brasil, mais especificamente no que diz respeito ao Controle de Constitucionalidade dos atos normativos sob sua perspectiva concentrada, foi possível compreender a complexidade e a riqueza de detalhes de tal instrumento jurídico, nesta seara de detalhes, a partir de agora, a pesquisa irá adentrar aos instrumentos capazes de provocar o poder judiciário na busca pela efetiva verificação de normas infraconstitucionais perante a Constituição da República de 1988.

O ordenamento normativo brasileiro estabeleceu quatro instrumentos de controle de constitucionalidade concentrado, sendo eles: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI ou ADIn); a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), estes instrumentos, que são regulamentados pela Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999, doravante serão denominados como ações constitucionais. Além das ações constitucionais, também existe a figura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), regulamenta pela Lei Federal nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999, começamos. Portanto, a análise de cada um de tais instrumentos, ressaltando que as análises serão exercidas apenas de modo que seja possível o seu entendimento genérico, não se atendo integralmente a seus procedimentos.

#### 2.3.2.1.2.2.4.1 Ação Direita de Inconstitucionalidade

Principal instrumento de controle de constitucionalidade na esfera concentrada, a Ação Direta de Inconstitucionalidade tem previsão constitucional no Artigo 102, I, “a”, da Constituição da República de 1988, sendo regulamentada pela Lei Federal nº 9.868 de 10 de novembro de 1999, também conhecida como ação interventiva, tem por objetivo direto verificar se atos normativos infraconstitucionais são compatíveis com o texto constitucional, mediante provocação ao Supremo Tribunal Federal, efetuada pelos legitimados do artigo 103 da Constituição (Barroso, 2019).

Quanto aos pressupostos genéricos da ação é importante ressaltar as seguintes situações: a) Parâmetro de Julgamento; b) principais pontos do processamento da ação; c) possibilidade de medida cautelar; e, d) efeitos da decisão. Quanto ao primeiro ponto, é importante ressaltar que, sob a perspectiva de verificação de compatibilidade, “a ofensa arguida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional” (Mendes, 2020, p. 1356). Neste norte, é incontestável que o parâmetro de tal ação é propriamente o texto constitucional, além dos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT).

Quanto ao processamento da ação, sob a perspectiva de seus aspectos principais, é importante mencionar que o legitimado instrua a petição inicial, consoante ao artigo 3º da Lei nº 9.868/1999, contendo o ato impugnado, os fundamentos jurídicos para impugnação, além do pedido com suas especificações, não sendo admitida desistência da ação após a sua propositura, por força do artigo 5º da lei em questão, posteriormente o relator do pedido de inconstitucionalidade poderá proceder com diligências aos envolvidos no processo, isto é, as autoridades emanantes do ato contestado, conforme disposição do artigo 6º da lei analisada. À guisa de execução procedimental, na forma do artigo 8º, da Lei Federal nº 9.868/1999, também será realizada a oitiva do Advogado-geral da União e do Procurador-geral da República (Brasil, 1999).

Os processos relativos às ações diretas de constitucionalidade poderão comportar para além do pedido principal, a possibilidade de concessão de medidas cautelares. Eventual medida cautelar liminar compreenderá na suspensão temporária da lei impugnada, por decisão de ao menos seis dos onze ministros da Suprema Corte, após devida oitiva das autoridades ementas, salvo excessiva urgência, após a devida comprovação dos pressupostos processuais do “perigo da demora” e da “existência do direito” (Mendes, 2020).

Finalmente, em atenção à teoria da nulidade absoluta adotada pelo direito brasileiro, é

de se ponderar que a decisão em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade poderá ter três tipos de efeitos, quais sejam: a) efeito *ex-tunc*, visto que será considerada a inconstitucionalidade da lei, bem como sua nulidade desde à sua edição; b) efeito *erga omnes*, relativo a sua aplicabilidade, considerando que a partir da declaração de sua inconstitucionalidade ou não, a decisão terá efeitos contra todos; e, c) efeitos vinculantes, partindo da premissa de que qual seja a decisão, será vinculante todos os órgãos da administração pública (Mendes, 2020). Outro aspecto relativamente importante no que tange aos efeitos das decisões, diz respeito ao instituto trazido pela Lei Federal nº 9.868/1999, em seu artigo 27, denominado “Modulação dos Efeitos da Decisão”, no qual o tribunal poderá alterar os efeitos da decisão acima citados, a partir da votação de uma maioria qualificada de 2/3, de suas excelências os ministros da Suprema Corte (Brasil, 1999). Sendo esses os aspectos mais relevantes inerentes aos pressupostos orgânicos da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

#### 2.3.2.1.2.2.4.2 Ação Declaratória de Constitucionalidade

No tocante à Ação Declaratória de Constitucionalidade, primacialmente, importante destacar que tal instrumento normativo não fora concebido pelo constituinte originário, tendo sido incluída no texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993, por meio da proposta de emenda à Constituição n 130/1992, de autoria do Deputado Roberto Campos, contruída a partir de estudos dos professores Gilmar Ferreira Mendes e Ives Granda Martins, que incluiu o parágrafo quarto ao artigo 103 da Constituição da República, de 1988, posteriormente modificado pela Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 (Mendes, 2020).

A despeito da ação declaratória de constitucionalidade, instrumento normativo também regulamentado pela Lei Federal nº 9.868/1999, têm-se uma situação na qual existe relativa dúvida acerca da presunção de constitucionalidade da norma (Mendes, 2005), a dúvida em questão se refere à legitimidade do ato normativo, ocasionado por atribuição de entendimentos divergentes à aplicação da mesma norma, por órgãos jurisdicionais diferentes (Mendes, 2020). Desta forma, “a finalidade da medida é muito clara: afastar a incerteza jurídica e estabelecer uma orientação homogênea na matéria” (Barroso, 2019, p. 308).

À guisa de exemplificação, mostrar-se-á uma situação hipotética, na qual caberia o exercício do controle concentrado mediante ADO, imaginemos: existe uma norma federal “X”, quanto à sua interpretação, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul constrói uma jurisprudência “Y”, enquanto o tribunal de justiça do Paraná constrói uma jurisprudência “Z”



acerca do tema, estaremos diante de uma clara situação na qual dois órgãos judicantes diversos construíram entendimentos também diversos no que se refere à aplicação de uma mesma lei. Diante de um caso como esse, os Legitimados do artigo 103 poderão opor ação declaratória de constitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, para que este no exercício da jurisdição constitucional dirima dúvidas interpretativas relativas à norma impugnada, e unifique a jurisprudência em apenas um entendimento (Mendes, 2020).

Acerca de parâmetro, tem-se que o parâmetro para ADC é o mesmo da ADI, ou seja, o texto constitucional e o ADCT, e sobre objeto, indo de encontro a ADI, tem-se que apenas poderão ser impugnadas mediante ação declaratória de constitucionalidade as normas de caráter federal, excetuando, portanto, as normas de jurisdição a nível estadual (Mendes, 2020).

O procedimento relativo a ADC é bastante similar em relação a ADI, entretanto, sendo regulado por artigos próprios na Lei Federal nº 9.868/1999, os quais asseveram que deverá ser instruído por petição inicial, contendo os fatos os pedidos e a demonstração incontestada acerca da existência de controvérsia judicial, (Artigo 13), sem que haja a possibilidade de desistência da ação (Artigo 16), e que seja aberta vista ao procurador-geral da república, no prazo de quinze dias (Brasil, 1999).

Acerca das medidas cautelares, em que pese não haja previsão constitucional para tal, essa fora construída a partir reiterados posicionamentos judiciais, sendo incorporada tal possibilidade pelo texto da Lei nº 9.868/1999, precisamente em seu artigo 24, e o julgamento liminar consistirá em suspensão de todos os processos judiciais decorrentes da lei impugnada. Por fim, ressalta-se que quanto aos efeitos da decisão definitiva, diferentemente da ADI, a ADC não declarará a inconstitucionalidade da norma, mas sim a sua constitucionalidade, apontando a orientação interpretativa de tal norma para todos os órgãos da administração pública, em decisão vinculante, *erga omnes* e *ex tunc* (Mendes, 2020). Finalizadas os pressupostos genéricos da ação declaratória de constitucionalidade, passa-se ao estudo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

#### 2.3.2.1.2.2.4.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

A ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é uma espécie de mandado de injunção do controle concentrado, anteriormente sua natureza era tão somente jurisprudencial, entretanto, o Legislador pela Lei Federal nº 12.063 de 27 de outubro de 2009, acrescentou dispositivos a Lei Federal nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999, criando assim legislação relativa a ADO no sistema normativo brasileiro. A introdução legislativa de tal procedimento

gerou grandes discussões, em detrimento do objetivo de tal ação (Mendes, 2020).

É possível que a problemática atinente à inconstitucionalidade por omissão constitua um dos mais tormentosos e, ao mesmo tempo, um dos mais fascinantes temas do direito constitucional moderno. Ela envolve não só o problema concernente à concretização da Constituição pelo legislador e todas as questões atinentes à eficácia das normas constitucionais. Ela desafia também a argúcia do jurista na solução do problema sob uma perspectiva estrita do processo constitucional. Quando se pode afirmar a caracterização de uma lacuna inconstitucional? Quais as possibilidades de colmatação dessa lacuna? Qual a eficácia do pronunciamento da Corte Constitucional que afirma a inconstitucionalidade por omissão do legislador? Quais as consequências jurídicas da sentença que afirma a inconstitucionalidade por omissão? (Mendes, 2012, p. 1719)

“Não parece subsistir dúvida que a concretização da constituição há de ser efetivada, fundamentalmente, mediante a promulgação de lei” (Mendes, 2020, p. 1383), quando não há a edição de leis que tenham por objetivo regulamentar direitos constitucionalmente previstos, ou que tenham sido editados atos regulamentadores insatisfatórios, estaremos diante de uma situação de anomalia, ocasionada por uma omissão legislativa, ou seja o Poder Legislativo, furtou-se de sua, primacial, obrigação de legislar (Barroso, 2019).

Diante do caso de uma omissão ou lacuna legislativa, o poder judiciário, em via de controle concentrado, poderá ser acionada mediante a ação constitucional em estudo, para que declare inconstitucional tal omissão, isto é, a morosidade do legislativo em editar normas de caráter infraconstitucional, com objetivo de resguardar e regulamentar direitos previstos na constituição, visto que este é definitivamente o objeto de tal instrumento de controle de constitucionalidade concentrado (Mendes, 2020).

Quanto ao seu procedimento, têm-se que a ADO é bastante parecida com as ações constitucionais anteriormente citadas, visto que, por força do artigo 12-B da Lei Federal nº 9.868/1999, será instruída por petição inicial que constará a omissão legislativa que se deseja impugnar, além dos pedidos e suas especificação, a ação em questão também não comporta desistência (Artigo 12-D), bem como em sede de processos dessa natureza poderão ser deferidas medidas cautelares, que consistirão, conforme preceitua o artigo 12-F, da lei em apreço, na suspensão de aplicação da norma que seja parcialmente omissa, bem como na suspensão dos processos judiciais decorrentes de tal omissão (Brasil, 1999).

Em relação aos efeitos da decisão, diferentemente do especificado na Lei de Mandado de Injunção (Lei Federal nº 13.300/2013), que adotou uma posição “concretista” (Brasil, 2013), o legislador atribuiu funções apenas “não concretistas”, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, visto que no caso dessa ações as decisões limitar-se-ão a

declarar a omissão legislativa inconstitucional e a comunicar o Legislativo acerca de tal decisão, não havendo um instrumento capaz de obrigar o legislativo a suprir tal lacuna, em observância ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes. A Suprema Corte, entretanto, nos últimos anos vem modulando os efeitos dessas decisões, de modo a não prejudicar direitos previstos constitucionalmente, em detrimento de mora legislativa (Mendes, 2020).

#### 2.3.2.1.2.2.4.4 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Como já amplamente divulgado durante o presente trabalho, é de entendimento comum tanto na doutrina quanto na jurisprudência que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou largamente as possibilidades de exercício de controle de constitucionalidade na esfera concentrada em detrimento da esfera difusa, entretanto, mesmo com tamanha ampliação do controle concentrado, nas palavras do jurista Gilmar Ferreira Mendes (2020, p. 1442), “subsistiu um espaço residual expressivo para o controle difuso relativo às matérias não suscetíveis de exame no controle concentrado”, isto é, independente do esforço do constituinte originário na criação de um complexo sistema de averiguação de normas perante a constituição, várias espécies de atos normativos acabaram ficando descobertos da jurisdição de qualquer espécie de controle, tais como as normas de caráter pré-constitucional, as normas municipais e os atos normativos definitivamente revogados (Mendes, 2020).

No contexto de descobertura de atos normativo do exercício do controle de constitucionalidade, os professores Gilmar Ferreira Mendes e Celso Bastos começaram a desenvolver estudos com objetivo de levantar questionamentos acerca do instrumento previsto no artigo 102, parágrafo 1º da Constituição, no sentido de verificar se tal instrumento não poderia servir como objeto de controle, que pudesse ocupar o “espaço residual” acima mencionado (Mendes, 2020), e deste modo, foram iniciados variados trabalhos acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista originariamente no artigo 102, parágrafo 1º da Constituição da República de 1988.

Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

**§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.** (Brasil, 1988) – (grifo nosso)

Muito se discutiu acerca do instrumento previsto no mencionado artigo, a partir de tais

discussões, no ano de 1997, o então Ministro da Justiça Iris Rezende instituiu uma comissão de juristas com intuito de que fosse elaborado um anteprojeto de lei que regulamentasse o instituto da Arguição de Descumprimento Fundamental, formada pelos seguintes nomes: Celso Bastos; Gilmar Ferreira Mendes; Arnaldo Wald; Ives Granda Martins e Oscar Dias Corrêa, a partir dos estudos de tal comissão, foi elaborado um projeto de lei, que posteriormente fora transformado na Lei Federal nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, que teve como objetivo a regulamentação do procedimento de ADPF, e ainda ocupar, com instrumentos de controle concentrado, o espaço residual deixado pelo constituinte originário (Mendes, 2020).

A partir da edição da Lei Federal nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999, criaram-se duas espécies de arguição de descumprimento de preceito fundamental, sendo elas: a) A Arguição Autônoma; e, b) A Arguição Incidental. A arguição de caráter autônomo, possui semelhanças com as demais ações de controle, entretanto é salutar mencionar que sua aplicação não está adstrita a leis ou atos normativos, mas sim a todos os atos do poder público (Barroso, 2019), tal instrumento judicial tem por objetivo afastar ou reparar ato lesivo a preceitos fundamentais, ocorridos em detrimento de qualquer ato do Poder Público (Brasil, 1999).

Embora conserve fluidez própria dos conceitos indeterminados, existe um conjunto de normas que inegavelmente devem ser abrangidas no domínio dos preceitos fundamentais. **Nessa classe estarão os fundamentos e objetivos da república assim como as decisões políticas estruturantes, todos agrupados sob a designação geral de princípios fundamentais, objeto do Título I da Constituição (arts. 1º a 4º) também os direitos fundamentais se incluem nessa categoria, o que abrangeria, genericamente, os individuais, coletivos, políticos e sociais (arts. 5º e s.)** (Barroso, 2019, p. 361) – (grifo nosso)

A Arguição Incidental, com previsibilidade no parágrafo único do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.882/1999, visa combater, tão somente, atos legislativos conflitantes com preceitos fundamentais, fundados em relevância controversa constitucional (Barroso, 2019), vale ressaltar que em detrimento de seu caráter subsidiário a arguição incidental comporta a análise de atos normativos não abarcado por ADI, ADC e ADO, como se pode observar:

Tal como já observado, **a arguição de descumprimento de preceito vem completar o sistema de controle de constitucionalidade de perfil relativamente concentrado no STF, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de constitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade) poderão ser objeto de exame no âmbito do novo procedimento** (Mendes, 2020, p. 1459). - (grifo nosso)

Com relação às espécies de “questões até então não apreciadas no âmbito do controle

abstrato de constitucionalidade” podem ser destacadas três, sendo elas, primacialmente as normas editadas anteriormente a entrada em vigor da Constituição de 1988, independente de sua jurisdição, assim como as normas relativas ao direito municipal, independente de sua época, além das normas já revogadas, todas elas que, via de regra, não são submetidas às ações de controle concentrado poderão ser analisadas pelo Supremo Tribunal Federal, pela oposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental (Mendes, 2020).

Em relação aos seus pressupostos processuais, a Lei Federal nº 9.882/1999 estabelece parâmetros muito semelhantes aos das demais ações constitucionais, com relação aos legitimados, a lei determina que serão àqueles mesmos mencionados no artigo 103 da Constituição Federal, que provocarão o Supremo por meio de petição inicial que indique o ato questionado bem como o preceito fundamental violado, cabendo aplicação de medida liminar que poderá suspender todos os processos decorrentes do ato impugnado. Quanto à decisão, assim como nas outras ações, ela terá efeitos vinculantes, *ex-tunc* e *erga omnes*, como possibilidade de tais efeitos sejam, por maioria, qualificada dos ministros da Suprema Corte devidamente modulados (Brasil, 1999).

Com a análise das questões procedimentais, encerra-se o estudo relativo à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e conseqüentemente do Controle de Constitucionalidade Concentrado, passando-se, assim, para análise do controle de constitucionalidade misto.

#### 2.3.2.1.2.3 O Controle Misto

O trabalho não buscará se aprofundar no tópico em apreço, visto que o controle misto foi exaustivamente explicitado nos itens “O Controle Difuso” e “O Controle Concentrado”, isto pelo seguinte fato, controle de constitucionalidade misto é àquele que agrega instrumentos tangentes ao controle difuso (modelo americano) e ao controle concentrado (modelo austríaco), os maiores exemplos de países que adotam o modelo em questão são o Brasil e Portugal (Mendes, 2012), sendo essas as considerações necessárias ao tema, passando-se agora para um ponto salutar a análise da dissertação, a análise da jurisdição constitucional na esfera estadual.

### **2.4 O Controle de Constitucionalidade na Esfera Estadual**

À guisa de iniciação do tópico em estudo, é salutar o entendimento de um princípio do direito constitucional abarcado pela carta política de 1988, que ficou conhecido como “Princípio da Simetria”, podendo ser conceituado da seguinte maneira:

[...] Ante a indefinição daquela Corte quanto à fixação de um sentido uniforme para o “princípio da simetria”, **a doutrina constitucional, a pretexto de desvendar-lhe o significado, associa-o à idéia (sic) de que os Estados, quando no 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 [...] (Leoncy, 2011, p. 10) – (grifo nosso)

A partir da conceituação acima mencionada, pode-se entender como princípio da simetria, a ideia de que as Assembleias Legislativas, no âmbito de sua função de Poder Constituinte Derivado Decorrente<sup>11</sup>, deverão a partir de suas especificidades, vincular as constituições estaduais à Constituição da República, sob pena de violação da Constituição e consequente inconstitucionalidade.

Após a superação da compreensão genérica acerca do princípio da simetria, pode-se efetivamente adentrar ao estudo da execução da jurisdição constitucional na esfera estadual, primacialmente, cabe destacar que “o texto constitucional de 1988 contemplou expressamente a questão relativa ao controle abstrato de normas nos âmbitos estadual e municipal em face da respectiva Constituição, consagrado no artigo 125, § 2<sup>o</sup>” (Mendes, 2020, p. 1549).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, em interpretação ao artigo do texto constitucional acima mencionado, firmou entendimento de que as normas de caráter estadual ou municipal que forem apreciadas no âmbito do controle de constitucionalidade estadual, que sejam impugnadas perante as normas da Constituição Estadual, de caráter repetitivo<sup>12</sup>, poderão, também, ter sua constitucionalidade analisada em face da Constituição da República, ficando, assim, ampliada as disposições constantes no Artigo 125, § 2<sup>o</sup>, da carta política (Supremo Tribunal Federal, 2018).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO NORMATIVO ESTADUAL. COEXISTÊNCIA DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA NO STF E EM CORTE ESTADUAL. TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO DO TRIBUNAL ESTADUAL, AFIRMANDO A INCONSTITUCIONALIDADE, POR OFENSA A NORMA DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO REPRODUZIDA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EFICÁCIA LIMITADA DA DECISÃO, QUE NÃO COMPROMETE O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LEI ESTADUAL 2.778/2002 DO ESTADO DO AMAZONAS.

<sup>11</sup> **Nota de Explicação:** O poder constituinte derivado decorrente, refere-se à possibilidade dos estados-membros se organizarem de forma autônoma, em observância à Constituição Federal, mas também aos assuntos relativos ao próprio estado (De Souza, 2012);

<sup>12</sup> **Nota de Explicação:** Normas de constitucionalidade repetida são àquelas regras previstas no texto constitucional, que a Constituição Federal outorgou a Constituinte Decorrente a obrigatoriedade de reproduzi-las nas Constituições Estaduais (Leoncy, 2007).

LIMITAÇÃO DE ACESSO A CARGO ESTADUAL. RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO. 1. [...] 2. **Havendo declaração de inconstitucionalidade de preceito normativo estadual pelo Tribunal de Justiça com base em norma constitucional estadual que constitua reprodução (obrigatória ou não) de dispositivo da Constituição Federal, subsiste a jurisdição do STF para o controle abstrato tendo por parâmetro de confronto o dispositivo da Constituição Federal reproduzido.** 3. [...]. 4. [...]. (Supremo Tribunal Federal, 2018) – (grifo nosso)

A partir dos pressupostos acima mencionados, é possível constatar que, sob a perspectiva do Princípio da Simetria, a Constituição da República possibilitou aos estados-membros à criação regimes próprios de controle de constitucionalidade, o professor Gilmar Mendes (2020), em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, afirma que todos as unidades federativas do Brasil disciplinaram em suas constituições estaduais tal regime de jurisdição, em diferentes graus de legitimação.

O estado de Mato Grosso do Sul, por sua vez, em sua Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989, instituiu um modelo de controle de constitucionalidade, no qual poderão ser analisadas, sob à égide da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, perante o Tribunal de Justiça do Estado (órgão máximo da justiça estadual, sob o ponto de vista da simetria constitucional), visando impugnar atos normativos estaduais e municipais dissonantes das Constituições Estadual e Federal, tendo como legitimados as seguintes autoridades: a) Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa, em se tratando de ato normativo; b) Prefeito e as Mesas das respectivas Câmaras Municipais, quando tratar de norma municipal; c) o Procurador-Geral de Justiça; d) o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; e) os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa; e, f) as entidades de classe estaduais, desde que demonstrado o seu interesse jurídico (Mato Grosso do Sul, 1989).

Quanto às questões procedimentais, o controle da constitucionalidade das normas na seara estadual, em observância, novamente, ao Princípio da Simetria, estas seguirão estritamente os mesmos ritos da jurisdição constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Assevera-se, por fim, que a compreensão do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos na esfera estadual, é de suma importância para a compreensão da presente dissertação, visto que, será realizada a análise de um caso desta espécie jurisdicional, ocorrido no estado de Mato Grosso do Sul.

## **2.5 O fenômeno e as espécies de inconstitucionalidade**

Após a análise de todo o marco regulatório e constitucional do controle de constitucionalidade, chega-se ao momento de estudar os motivos para que um ato normativo

infraconstitucional seja considerado dissonante da Constituição, bem como as formas nas quais a inconstitucionalidade pode se manifestar.

O jurista Silva (2021, p. 566) afirma que “ser constitucional ou ser inconstitucional não são propriedades inerentes à lei. São características que alguém atribui a ela. Esse alguém pode ser uma comissão legislativa, o presidente de um país, um tribunal, um jurista, um cidadão”, corroborando com tal pensamento, pode-se afirmar que, em detrimento do já mencionado princípio da Supremacia da Constituição, a carta política possui o condão de determinar as maneiras como as normas infraconstitucionais serão elaboradas, sob seus aspectos orgânicos/formais, bem como impor limites para seus fundamentos substanciais/materiais (Barroso, 2019).

O fenômeno da inconstitucionalidade, portanto, manifestar-se-á no ordenamento jurídico, quando determinada norma de cunho infraconstitucional, for incompatível com a Constituição da República de 1988, sob qualquer ponto de vista (Silva, 2021). As manifestações em questão podem acontecer de variadas formas, de modo que a dogmática tradicional para tal, se renova e enriquece a cada dia com novas distinções elaborados por diferentes juristas e tribunais (Mendes, 2020).

Dentre as variadas espécies de inconstitucionalidades criadas pela doutrina, sete delas são as principais, e serão utilizadas para demonstrá-las, neste trabalho, a classificação de Gilmar Ferreira Mendes. A primeira das espécies de inconstitucionalidades trazida pelo decano da Suprema Corte, refere-se à inconstitucionalidade formal. Tal conceito tem relação com a existências de vícios formais na elaboração das leis, sejam eles relacionados à sua iniciativa ou a instrumentos tangentes ao processo legislativo, os vícios em questão não afetam a materialidade da lei, por isso, tal inconstitucionalidade pode ser denominada também como orgânica, já a segunda espécie de inconstitucionalidade trazida pelo autor, indo de encontro a anterior, é tangente especificamente a materialidade da norma, ou seja, apresenta vícios confrontantes ao conteúdo substantivo da constituição, por tal motivo é denominada como inconstitucionalidade material (Mendes, 2020).

A terceira espécie de inconstitucionalidade estampada nos estudos anteriormente mencionado, é denominada como originária, visto que no momento da promulgação da norma esta já é eivada por algum vício que caracterize a sua inconstitucionalidade, seja ele de caráter formal ou material. Por sua vez, a quarta espécie de inconstitucionalidade recebe a alcunha de superveniente, pela seguinte situação, tal norma é promulgada e produz efeitos sem qualquer vício, entretanto, a partir de uma alteração do texto constitucional, a respectiva norma passa a



ser dissonante a ele, criando uma espécie de inconstitucionalidade *a posteriori* (Mendes, 2020).

Inconstitucionalidade por ação ou direta é a denominação da quinta espécie de inconstitucionalidade a ser estudada, e consiste no ato normativo dissonante do texto constitucional em detrimento do “afazer legislativo” rebelde à Constituição em seu aspecto material ou formal. A sexta espécie de inconstitucionalidade é por omissão, que ocorre quando o legislador tem a atribuição constitucional de legislar sobre determinada matéria. Entretanto permanece inerte, de modo que, neste têm-se um caso de omissão total, ou então quando o legislador emite norma, porém, esta é insuficiente para o atendimento da pretensão constitucional, tendo então um caso de omissão parcial (Mendes, 2020).

Finalmente, têm-se a sétima espécie de inconstitucionalidade em análise pelo autor em questão, a qual é denominada como Inconstitucionalidade por Arrastamento, e que pressupõe uma relação de interdependência, acontecendo nos casos em que um ato normativo primário é declarado inconstitucional, e atos normativos decorrentes do primeiro acabam arrastando seus vícios e, conseqüentemente, acabam ficando eivados pelo fenômeno da inconstitucionalidade (Mendes, 2012). Sendo esta a classificação das inconstitucionalidades afetas ao trabalho.

Após caudalosa análise acerca dos pressupostos orgânicos do controle de constitucionalidade, é momento de começar a correlacioná-los com as demais temáticas concernentes ao trabalho, assim sendo, a correlação a ser efetuada no próximo tópico tem relação com a influência do Controle de Constitucionalidade no Desenvolvimento Local.

## **2.6 Alguns *insights* que podem demonstrar a influência do Controle de Constitucionalidade no Desenvolvimento Local**

A partir do já apresentado na presente unidade, é possível notar, sob as perspectivas que além de vislumbrar a proteção do texto constitucional, o Controle de Constitucionalidade pode desempenhar um papel significativo em variadas áreas da sociedade, inclusive na promoção do Desenvolvimento Local, por meio de vários mecanismos.

Esta referência ao desenvolvimento local é muito importante, embora a pesquisa também tenha outro tema que lhe é afeto, ou seja, o Direito à Educação, que será abordado no próximo capítulo. Por uma questão prática, aqui estão alguns *insights* pelos quais é possível demonstrar a contribuição desta prática jurídica para questões relacionadas ao Desenvolvimento Local:

a) **Proteção dos Direitos Fundamentais:** Ao realizar o Controle de Constitucionalidade, os órgãos de controle podem garantir que as leis locais estejam em conformidade com os direitos fundamentais previstos na Constituição. Isso inclui direitos sociais, como o direito à educação, à saúde e à moradia, que são fundamentais para o desenvolvimento local.

b) **Equidade e Inclusão:** O Controle de Constitucionalidade pode ser usado para avaliar se as políticas locais promovem a equidade e a inclusão. Decisões judiciais podem corrigir práticas discriminatórias, assegurando que o desenvolvimento local beneficie todas as camadas da sociedade.

c) **Fomento à Segurança Jurídica:** A certeza jurídica é um elemento essencial para o desenvolvimento econômico local. Ao garantir que as leis locais estejam em conformidade com a Constituição, o Controle de Constitucionalidade contribui para um ambiente mais previsível e favorável aos negócios.

d) **Incentivo à Participação Cidadã:** Processos de Controle de Constitucionalidade muitas vezes envolvem a participação da sociedade civil. Esse envolvimento pode fortalecer a participação democrática e garantir que as decisões relacionadas ao desenvolvimento local considerem as necessidades e interesses da comunidade.

e) **Controle sobre o Exercício do Poder Local:** O Controle de Constitucionalidade atua como um contrapeso ao exercício indevido do poder pelos órgãos locais, evitando abusos que possam prejudicar o desenvolvimento equitativo e sustentável.

f) **Harmonização de Leis Locais com Políticas Nacionais:** O Controle de Constitucionalidade pode garantir a harmonização das leis locais com as políticas nacionais, promovendo uma abordagem integrada ao desenvolvimento, evitando conflitos entre diferentes esferas de governo.

O Controle de Constitucionalidade desempenha, portanto, um papel fundamental na garantia de que as políticas locais estejam alinhadas com princípios constitucionais, promovendo, assim, o desenvolvimento local de maneira justa, equitativa e sustentável.

Antes, porém, de tratar da questão do Desenvolvimento Local, é importante que seja entendido o Direito à Educação e como ele se relaciona com o Controle de Constitucionalidade. É fato que o Controle de Constitucionalidade se revela como um elemento de importância crucial quando se trata do Direito à Educação, estabelecido tanto na

Constituição quanto na legislação brasileira. Sua relevância reside na salvaguarda dos princípios constitucionais que regem a educação como um direito fundamental, sendo um instrumento vital para assegurar a conformidade das normativas legais com as disposições constitucionais.

No próximo capítulo, em meio a uma análise aprofundada do Controle de Constitucionalidade, explorar-se-á, especificamente, como esse mecanismo jurídico contribui para a efetivação do Direito à Educação, destacando sua aplicação nas diferentes esferas legislativas e examinando como decisões judiciais nesse âmbito podem influenciar diretamente as políticas e práticas educacionais. A compreensão dessas interações entre o Controle de Constitucionalidade e o Direito à Educação será essencial para a formulação de perspectivas mais abrangentes sobre o papel do sistema jurídico na promoção e proteção desse direito fundamental.

### **3 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Após a análise minuciosa sobre o Controle de Constitucionalidade, emerge um tema de significativa importância: o Direito à Educação. Este capítulo busca adentrar nas complexidades desse direito essencial, desvendando suas dimensões e implicações fundamentais. Inicia-se com uma visão ampla sobre a educação, compreendendo-a como um pilar central na formação de indivíduos e na construção de sociedades resilientes e progressistas.

Segue-se, então, a situação da educação no contexto mais amplo dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, reconhecendo sua posição privilegiada como um direito inalienável que permeia a busca pela dignidade e igualdade. Dentro desse cenário, a análise se concentra no reconhecimento e compreensão do direito fundamental à educação, explorando sua concepção geral e destacando sua consolidação na Constituição da República de 1988.

Ao desdobrar as páginas deste capítulo, são examinados minuciosamente os dispositivos constitucionais que garantem e resguardam o Direito à Educação. Especificamente, analisa-se como a Constituição Federal de 1988 estabelece as bases para a promoção de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros.

Além disso, a investigação se estende à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, entendendo como essa legislação desenha os contornos do sistema educacional do país. Este exame aprofundado permite compreender não apenas o direito à educação em termos conceituais, como também as estruturas normativas que norteiam sua aplicação prática.

Dessa forma, ao abordar o Direito à Educação, este capítulo visa não apenas explorar suas bases jurídicas, mas também destacar a sua relevância fundamental como um dos pilares do desenvolvimento humano e social.

#### **3.1 Visão geral acerca de educação**

A educação é um processo de formação histórico da sociedade, sua gênese está sintomaticamente ligada ao surgimento do próprio homem. Na antiguidade, pode-se afirmar que o processo de transmissão de conhecimento nas sociedades primitivas se deu de forma, essencialmente oral, em que os mais jovens integravam o processo de aprendizagem por meio de repetições gestuais dos indivíduos mais antigos, em uma espécie educativa denominada espontânea ou natural. Em detrimento destas práticas, geralmente orais, as fontes sobre o

surgimento da educação, nos povos primitivos, são extremamente escassas, tais constatações são suscetíveis a partir de povos que vivem, na atualidade, de formas similares às aquelas sociedades (Luzuriaga, 1985).

Efetivamente, as fontes mais densas relacionadas ao surgimento da educação são remetidas à invenção da escrita, tal invenção é atribuída às antigas sociedades orientais, entretanto, no que se refere a estes povos, o processo educativo não tinha como objetivo atingir uma abordagem pedagógica, mas sim na própria construção do estado, marcado pelo despotismo e pelo fundamentalismo religioso, ao passo que, diferentemente da educação natural, o processo de conhecimento passou a criar segmentações na sociedade, em que os mais fortes e poderosos eram os detentores do conhecimento, colocados em uma posição de superioridade perante os demais. O processo pedagógico, por sua vez, efetivamente surgiu na Grécia Clássica (Santos e Gonçalves, 2012, p. 74).

Ao contrário dos povos da antiguidade oriental que não dispunham de uma reflexão especialmente direcionada para a educação, porque este saber e esta prática estavam vinculados às tradições religiosas recebidas dos ancestrais, **na Grécia clássica as explicações predominantemente religiosas são substituídas pelo uso da razão autônoma, da inteligência crítica e pela atuação da personalidade livre, capaz de estabelecer uma lei humana e não mais divina** (Santos e Gonçalves, 2012, p. 74) – (grifo nosso)

Os primeiros professores ou educadores profissionais da história surgiram neste período clássico grego, sendo eles grandes oradores persuasivos, que exerciam atividade equiparada à docência de maneira ambulante, principalmente nas cidades de Atenas, Esparta e Olímpia, mediante remuneração pela prestação pedagógica, esta que, em suma, tratava-se apenas de atividade retórica, estes profissionais ficaram conhecidos como sofistas (Luzuriaga, 1985).

Os sofistas no decorrer de sua atuação foram alvos de acentuadas críticas, principalmente pelo motivo de auferirem lucro mediante o exercício da educação, sobretudo por pensadores como Sócrates e Platão, que acreditavam que o exercício da educação não deveria ser remunerado (Santos e Gonçalves, 2012). Esses dois não possuíram tanta influência na educação como outros, entretanto, a partir da visão racionalista de ambos com relação a existência humana fora possível balizar a orientação essencialista da pedagogia (Aranha, 1996).

Depois da Grécia Antiga, é importante trazer a lume como fora caracterizada a educação na Roma Antiga, importante mencionar que em detrimento da formação do território romano, muito marcado pelo militarismo e pela força, em termos de educação os povos de

Roma eram depositários de uma educação bastante similar, notadamente dominada por àqueles que eram mais fortes dentro das famílias, no caso os pais, criando-se assim o modelo educacional de patriarcado. Posteriormente, quando Roma conquista militarmente a Grécia (146 a.C), os habitantes de Roma passaram a ter mais contato com a cultura pedagógica grega, e a partir de tal contato fora possível a construção da Escola Latina, que era subdividida em três: a Elementar, compreendendo a alfabetização; as Secundárias, que compreendiam os ensinamentos da gramática, música, literatura e outras circunstâncias afins; e, por fim, a Retórica, que compreendia o ensino da oratória (Soares, 2010).

Depois da Roma antiga é importante, também, rememorar acerca da educação na Europa Medieval, em detrimento das invasões barbaras que ocasionaram a fragmentações do império romano, a única espécie educativa que prevaleceu foi a monástica (Soares, 2010), a partir daí o modelo educativo medieval foi fortemente marcado pelo teocentrismo, sendo influído diretamente pela atuação do clero, poucos são os pedagogos relativos a esse período, sendo que estes poucos concentraram seus estudos na interpretação dos textos sagrados, no combate à heresia e na preservação dos princípios religiosos (Aranha, 1996).

Já no Renascimento (período entre os séculos XIV e XVI) o paradigma pedagógico foi marcado por uma forte retomada dos padrões gregos e romanos, não que isto signifique uma ruptura com o fundamentalismo religioso, mas sim que neste período, para além do pensamento teológico, o homem passou a entender que acerca de uma abordagem educativa, também deveria ser guiado pela razão, tal movimento é muito devido à acensão da sociedade burguesa, e possui vários autores conhecidos como Maquiavel, Dante e Erasmus de Roterdão (Soares, 2010). Foi a partir desse período histórico que a educação passou a ter uma marca humanista. O humanismo, por sua vez pode ser definido como uma “visão ampla do que a pessoa humana é o do que ela pode fazer” (Tuan, 1982, p. 144).

O Renascimento, entretanto, foi um período de transição, a ruptura pedagógica foi marcada, fundamentalmente, pelo Iluminismo do século XVIII, com atuação inicial na França com a propalação de tais ideias para as colônias americanas, tendo como principal autor de tal época o francês Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Entretanto, com Rousseau (século XVIII), já se possui uma percepção mais aguda de problemas que, atualmente são denominados de problemas existenciais, numa recusa à submissão aos valores eternos e aos dogmas tradicionais (Santos e Gonçalves, 2012, p. 78).

O grande evento histórico que marca o iluminismo é a Revolução Francesa, e a partir de tal, viu-se a necessidade da criação de diversos mecanismos que pudessem dissuadir os

pensamentos represados em detrimento de um estilo educacional pouco heterodoxo, foi a partir desse momento que houve o entendimento de que a educação deveria centrar-se, primordialmente, nas crianças, bem como surgiram os primeiros entendimentos a respeito dos três graus progressivos da educação, sendo eles o básico; o técnico e o superior (Soares, 2010).

A Idade Moderna é marcada por fortes influências da cultura iluminista à guisa de educação, a principal deles é referente ao fato da educação ser concebida diretamente à criança, entretanto, é importante mencionar que por volta do século XIX começaram a surgir preocupações de caráter universal, no que se refere à educação, sendo os principais deles: os reflexos da psicologia no processo pedagógico, bem como atribuir ao estado a incumbência de prover a educação aos indivíduos (Santos e Gonçalves, 2012).

Por sua vez, o século XX foi marcado por grandes transformações de caráter econômico e geopolítico, tendo como principais eventos históricos os movimentos imperialistas soviético e norte-americano, e no curso de tais movimentos, a educação sofreu grandes mutações, ocasionadas em detrimento das críticas aos modelos tradicionais de escolas, buscando rever os paradigmas pedagógicos na tentativa de buscar um sistema educativo permanente e, sobretudo, interdisciplinar (Aranha, 1996).

Contemporaneamente a educação ganhou relevante destaque, seja em dimensão nacional ou internacional, e a sua concepção fundamental está assentada na abordagem de que ela “se define como uma maneira de compreender, interpretar e transformar o mundo” (Paiviani, 1991, p. 29), sendo assim, à educação, atualmente, é compreendida como instrumento de ação que tem por interesse precípua atuar como elemento de transformação da sociedade como um todo.

Como pode ser notado, a evolução histórica da educação está extremamente associada à evolução histórica do continente europeu, o Brasil tendo sido colonizado apenas a partir de 1500, sempre possuiu um grande deficit educacional em detrimento da ponta mundial. Após a chegada dos portugueses a educação brasileira, consistiu basicamente na catequização dos povos originários pelos jesuítas, entretanto, após a expulsão dos jesuítas o Brasil Colônia vivenciou um grande fosso educacional, no século XVII em detrimento à metrópole, quando o processo educacional esteve estruturalmente ligado à Igreja contribuindo para a não formação de um modelo pedagógico brasileiro (Santos e Gonçalves, 2012).

A vinda da família real portuguesa e a Constituição do Império, de certa forma, extraíram o Brasil desse complexo fosso, todavia, à educação só fora possibilitada as mais

altas camadas sociais, fato que levou a construção de uma pátria desigual entre letrados e não letrados. Tais situações foram sendo meramente atenuadas a partir da Primeira República (1889-1930), quando foram criados os movimentos “entusiastas pela educação” e “otimismo pedagógico” (Santos e Gonçalves, 2012).

**O entusiasmo pela educação surgiu nos anos de transição do Império para a República, entre 1887 e 1896, e alcançou seus melhores dias nos anos de 1910 e 1920; teve um caráter quantitativo, ou seja, resumiu-se à ideia de expansão da rede escolar e à tarefa de desanalfabetização do povo. O otimismo pedagógico manifestou-se nos anos de 1920 e 1930 e relaciona-se com a otimização do ensino e com a melhoria das condições didáticas e pedagógicas da rede escolar.** O entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico inserem-se no contexto de transição política, econômica e social que marcou o início do século 20 no Brasil e, segundo Ghirardelli Jr., “a necessidade real da expansão escolar e, por outro, o clima de euforia pela mudança do regime político levaram os intelectuais que participaram direta ou indiretamente da instalação da República a alimentarem um espírito de renovação e mudancismo propício para a discussão de grandes temas nacionais que surgiam às elites como necessários para o encaminhamento de soluções modernizantes para o país” (Quadros, 2010, p. 48) - (grifo nosso).

Já na Segunda República (1930-1937) começaram a haver inúmeras reformas no sistema educacional, na tentativa de criação de um movimento de “Escola Nova”, sendo constituídos os ginásios e os colégios vocacionais. Durante o Regime Militar (1964-1985), por sua vez, houve um momento de regulação educacional e, ainda o desenvolvimento de uma escola tecnicista, baseada na formação de profissionais para o mundo empresarial. A República Nova, marcada pela Constituição de 1988, tem por intuito criar uma escola baseada no modelo pedagógico teórico-crítico, com fito de dirimir eventuais distorções sistêmicas no modelo educacional (Santos e Gonçalves, 2012).

A partir do apresentado neste tópico, conclui-se o estudo da educação em seus aspectos genéricos e históricos. No entanto, vale ressaltar que o objetivo da presente dissertação não é o de compreender a educação de forma autônoma, mas sim, enquanto direito fundamental, desta forma, faz-se mister a análise dos direitos fundamentais como um todo, para que depois passemos ao estudo do Direito Fundamental à Educação.

### **3.2 Visão geral acerca de direitos humanos e direitos fundamentais**

Existe certa diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais balizada pela doutrina moderna, enquanto àqueles seriam direitos relativos à pessoa humana previstos pela comunidade internacional, estes seriam apenas àqueles direitos humanos estatuídos nas constituições de cada país (Silva, 2021), tal diferenciação possui um caráter meramente



classificatório, não sendo tão relevante à guisa de análise genérica, visto que sob tal abordagem ambos os direitos podem ser analisados de maneira conjunta.

Assim como a educação, na visão do pensador italiano Norberto Bobbio (1909-2004), os direitos humanos e os direitos fundamentais também são frutos de uma construção paulatina e histórica, tais garantias possuem grande mutabilidade, marcada pela evolução das necessidades humanas no decorrer da história (Bobbio, 2020). A referida mutabilidade enseja amplas discussões acerca da justificativa filosófica para a criação dos direitos humanos,

[...] para os jusnaturalistas, os direitos do homem são imperativos do direito natural, anteriores e superiores à vontade do Estado. Já para os positivistas, os direitos do homem são faculdades outorgadas pela lei e reguladas por ela. Para os idealistas, os direitos humanos são ideias, princípios abstratos que a realidade vai acolhendo ao longo do tempo, ao passo que, para os realistas, seriam o resultado direto de lutas sociais e políticas (Mendes, 2020, p. 138).

Independentemente das divergências de cunho filosófico, é incontestável, como mencionado anteriormente, que os direitos humanos são frutos de uma construção histórica. A cada momento do decorrer da história moderna foram surgindo, em detrimento das variadas necessidades da época, novos direitos, os direitos relacionados a cada época podem ser agrupados em dimensões (ou gerações), criando-se, então, a teoria das dimensões dos direitos humanos (Sarmiento, 2013).

Os primeiros direitos humanos surgiram da luta contra a opressão e a tirania impostas ao povo pelos governos despóticos de orientação absolutista. A partir da Revolução Francesa passaram a integrar as Constituições republicanas e monarquistas, através de longos catálogos de prerrogativas individuais – As chamadas liberdades públicas e os direitos políticos.

Com o fim da 1ª Guerra Mundial, o liberalismo clássico entra em colapso por causa do aprofundamento das desigualdades sociais decorrentes do capitalismo selvagem, que só beneficiava os detentores do capital e dos meios de produção em detrimento da classe trabalhadora. Na esteira doutrinária do *Welfare State*, os direitos sociais econômicos e culturais também foram constitucionalizados.

Os anos 60 foram marcados pela luta contra a degradação ambiental, o preconceito e à intolerância. Também inspiraram movimentos sociais organizados que reivindicavam o reconhecimento de interesses específicos, como fizeram os ambientalistas, consumidores, mulheres, minorias étnicas, religiosas e sexuais (Sarmiento, 2013, p. 1 e 2).

Quanto à teoria das dimensões ou gerações dos direitos humanos, grande parte da doutrina específica a existência de apenas três dimensões (Mendes, 2020), outras dimensões também são reconhecidas por diversos autores, porém, para o presente estudo, além das três primeiras dimensões, adentrar-se-á, tão somente, à quarta dimensão.

A primeira das mencionadas dimensões, tinha por intuito “fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder” (Mendes, 2020, p. 137), isto é, tinha por característica criar direitos negativos à atuação do Estado em detrimento do indivíduo, esses direitos, conhecidos como direitos civis ou políticos, tiveram sua gênese nas teorias contratualistas dos séculos XVII e XVIII. Os marcos históricos para o surgimento de tais direitos, notadamente, foram as revoluções americana e francesa, de modo que os primeiros instrumentos normativos, garantindo direitos dessa natureza, foram o *Bill of Rights* (declaração dos direitos do povo da Virgínia), de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789. Em espécie, podem ser caracterizados como os principais direitos de primeira dimensão, os chamados direitos raízes, tais como: vida; liberdade e propriedade, todos em sentido amplo (Mendes, 2020).

Enquanto os direitos de primeira dimensão são marcados pela posição de negatividade do estado em detrimento da pessoa, os direitos de segunda dimensão, são o completo oposto de tal situação, visto que buscam condutas positivas do estado, em busca de que seja realmente efetivado o direito à igualdade (Mendes, 2020).

Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a. igualdade formal, reduzida à fórmula "todos são iguais perante a lei" (que no seu tempo foi crucial para a abolição de privilégios); b. igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconômico); e c. igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios) (Piovesan, 2005, p. 47).

Tal dimensão de direitos fora concebida, primacialmente, a partir da Revolução Industrial Inglesa e da Primeira Guerra Mundial, e suas primeiras manifestações se deram a partir de reivindicações de trabalhadores em fábricas acerca de jornada de trabalho, sindicalização e greve (Mendes, 2020). A substância de tais direitos é relacionada à possibilidade do cidadão exigir do Estado condutas prestativas que tenham por objetivo criar situações de equidade dentro da sociedade, os primeiros instrumentos normativos a abarcá-los foram à Constituição Francesa (1848), à Constituição Mexicana de Querétaro (1917), à Declaração Russa dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918), o Tratado de Versailles (1919), e a Constituição de Weimar (1919). Entre os principais direitos fundamentais de segunda dimensão estão os direitos relacionados à igualdade e os direitos de cunho social, trabalhista, econômico e cultural (Sarmiento, 2013), assevera-se, por fim, que o direito à educação pode ser classificado na presente categoria.

A peculiaridade da titularidade difusa ou coletiva é a marca dos direitos de terceira

dimensão, visto que tais direitos são retratados como os direitos de fraternidade e solidariedade, visam proteger, não apenas o homem em seus aspectos individuais, mas sim a comunidade de um modo global e total (Mendes, 2020). O surgimento de tal dimensão, remete-se aos anos de 1960, com o avanço dos problemas climáticos, desta forma tais direitos são relacionados à propositura de um ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a promoção da paz mundial, sendo assim, são caracterizados como direitos e garantias transindividuais (Sarmiento, 2013).

Como já mencionado anteriormente, é pacífica a existência de três dimensões acerca dos direitos humanos, no entanto, as doutrinas vêm criando outras espécies de gerações, nos ateremos, entretanto, apenas a eventual quarta geração de direitos humanos, veja-se uma breve reflexão relacionada ao tema:

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. [...] Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. [...] A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. **É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.** Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. [...] os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia (Bonavides, 2006, p. 571-2) – (grifo nosso)

Os direitos de quarta dimensão, são, portanto, aqueles direitos relativos à democracia, que tem por intuito manter as atividades do estado sob o véu da transparência para com a população, bem como garantir que esta possa exercer suas orientações políticas da maneira como julgar conveniente, sem qualquer sombra de eventual perseguição. A característica marcante dos direitos de quarta dimensão não são pacificadas quanto ao direito à democracia. Norberto Bobbio, por exemplo, atribui aos direitos de quarta dimensão o seguinte significado: “tratam-se dos direitos relacionados à engenharia genética” (Bobbio, 1992, p. 6). Sendo essas as dimensões aplicáveis ao estudo dos direitos humanos para o presente trabalho.

Após a compreensão das dimensões dos direitos humanos é importante acentuar acerca da preocupação com tais direitos, de modo contemporâneo, tal preocupação atinge uma esfera de preocupação global, ganhando tal destaque após a finalização da Segunda Guerra Mundial.

A partir do mencionado evento, a comunidade internacional criou diversos instrumentos que tinham como intuito guardar os direitos tangentes ao homem, tal como a Organização das Nações Unidas (ONU), e a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, na qual foram estatuídos os direitos humanos perante a comunidade internacional, de modo a esculpir a certeza da existência dos direitos; a sua estipulação objetiva e preventiva, bem com a segurança de que tais direitos serão protegidos sob quaisquer circunstâncias ocorridas (Dallari, 2003).

A partir dos instrumentos citados acima foi possível a criação de complexos sistemas de proteção aos direitos individuais, sejam eles de caráter regional onde se destaca o sistema americano, bem como sistemas locais, consoante as legislações próprias dos países. O sistema de proteção aos direitos humanos vigente no Brasil atualmente decorre da Constituição da República de 1988, em que estão normatizados dentro de seu texto um caudaloso rol exemplificativo, neste caso de direitos fundamentais, bem como nos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, que versem sobre a matéria, desta forma por se tratar de direito internacional, fala-se em direitos humanos, em seu sentido amplo (Piovesan, 2017).

A jurista brasileira Flávia Piovesan ressalta que, mesmo com relevância atingida, em dimensão internacional, no que se refere a direitos humanos, ainda existem aspectos que precisam ser enfrentados no que se refere à sua integral proteção, sendo eles: o universalismo de tais direitos em confronto com as relativizações culturais; a laicidade estatal perante os fundamentos religiosos; a tensão entre de um lado o direito ao desenvolvimento e por outro as assimetrias globais; os direitos sociais e os dilemas da globalização econômica; o respeito às diversidades em contraponto com as intolerâncias; o combate ao terrorismo versus a preservação das liberdades públicas e por último o unilateralismo do Estado não se sobrepor perante o multilateralismo dos indivíduos (Piovesan, 2009).

Após a compreensão dos direitos humanos em seu sentido genérico, perpassando por seus aspectos históricos, bem como pela teoria das dimensões de tais direitos, asseverando acerca dos sistemas de proteções das garantias, bem como os principais desafios enfrentados para sua proteção, entende-se que fora executada uma boa revisão bibliográfica a respeito do tema em sua concepção genérica, passando, assim, ao estudo do direito à educação em espécie, aspecto imprescindível ao desenrolar da dissertação.

### **3.3 O direito fundamental à educação**

Após a compreensão geral e individualizada acerca dos temas “Educação” e “Direitos

Humanos/Fundamentais”, chega o momento de o trabalho se concentrar em uma visão conjugada entre ambos os temas, em uma análise acerca do Direito Fundamental à Educação. Tal verificação fundar-se-á em três frentes, sendo elas: uma compreensão geral acerca do direito a educação; como tal direito está disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e como o Estado brasileiro trata do tema sob o ponto de vista de sua legislação infraconstitucional.

### 3.3.1 Compreensão geral

À guisa de compreensão geral, no que se refere ao Direito Fundamental à Educação é importante retornar a um tema já estudado na dissertação, como sabido os direitos humanos são rotineiramente divididos pela doutrina em dimensões, no que se refere a educação, é salutar acentuar que se trata de um direito de segunda dimensão, tais espécies de direitos possuem um caráter social.

Aquilo que atualmente é chamado de *direitos sociais* é algo distinto. **Trata-se daqueles direitos que têm por objetivo primordial promover a igualdade, especialmente nas áreas nas quais o acesso a bens e serviços e serviços essenciais é mais afetado [...]** (Silva, 2021, p. 260) – (grifo nosso e itálico no original)

A América Latina e o Brasil possuem uma grande tradição de determinação de direitos sociais, um dos marcos para a concepção dos direitos de tal natureza é a Constituição mexicana de 1917, popularmente conhecida como Constituição de Querétaro. No Brasil, a Constituição de 1934 também abarcou diferentes conceitos tangentes aos direitos de segunda dimensão. Entretanto, todos eles relativos a prerrogativas dos trabalhadores. Vale ressaltar que o texto constitucional brasileiro de 1934 importou dispositivos, tanto da carta constitucional mexicana anteriormente citada, como da Constituição Alemã de Weimar, de 1919, outro importante marco histórico mundial com relação aos direitos sociais (Silva, 2021).

Em que pese tal tradição latino-americana no que tange aos direitos humanos de cunho social, com instrumentos normativos reguladores desta matéria, até mesmo anteriores à Segunda Guerra Mundial, pode-se constatar que o Direito à Educação enquanto direito fundamental começou a ser objeto de discussões em dimensão internacional, apenas após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como se pode observar:

**No final da Segunda Guerra Mundial, o mundo estava em ruínas, dilacerado pela violência internacional, da Polônia às Filipinas, da tundra aos trópicos. A discussão sobre a importância da educação como fator indispensável para a reconstrução do pós-guerra emergiu nos primeiros trabalhos da Comissão de Direitos Humanos da ONU.** Esse órgão foi criado em 1946, pelo Conselho Econômico, Social e Cultural da entidade,

para elaborar recomendações que promovessem o respeito e a observância dos direitos humanos, partindo da teoria não comprovada de que os regimes que respeitam os direitos humanos não guerreiam com outros regimes similares (Claude, 2005, p. 36) – (grifo nosso).

A partir dos estudos da comissão em questão, fora editada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, que dispôs, especificamente, acerca da educação em seu artigo 26, senão, observe:

Art. 26

1 - Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve ser aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2 - A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

3 - Aos pais pertence a prioridade do direito de escolarizar o gênero de educação a dar aos filhos.

É perceptível a partir da inteligência do mencionado artigo, que a Organização das Nações Unidas decidiu por atribuir uma posição de não neutralidade ao direito à educação, de modo a constatar, de maneira axiomática que tal direito possui um amplo rol de metas de longo prazo condicionadas a eventuais necessidades futuras. A declaração ainda classificou a educação como instrumento de ampliação da dignidade humana, visto que a partir dela os indivíduos podem aprimorar seus respectivos discernimentos. É notório, ainda, que a educação, enquanto direito fundamental, não está restrita ao rol de direitos sociais, caracterizando-se, também, enquanto direito cultural e econômico (Claude, 2005).

O Art. 26 da Declaração dos Direitos Humanos explicita, basicamente, três objetivos no que se refere ao Direito Fundamental à Educação. O primeiro objetivo diz respeito “à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais”, prescrevendo tal redação, a declaração buscou prever que “a plena expansão da personalidade” e o “reforço dos direitos e das liberdades” dependem da educação para subsistirem, já o segundo objetivo assevera que a educação “deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos”, isto é, a ONU decidiu especificar que a educação é um ponto que pode convergir para o melhoramento das boas relações entre os povos de diferentes nações. Por fim, a declaração instituiu como

terceiro objetivo da educação, enquanto direito fundamental, o incentivo às ações da ONU para a propalação da paz mundial, correlacionando, assim, o direito à educação como pressuposto indispensável para o principal dos objetivos das Nações Unidas (Claude, 2005).

A partir da internacionalização da educação enquanto direito humano, notadamente, os países membros da Organização das Nações Unidas passaram a incorporar os pressupostos da Declaração Universal do Direitos Humanos em seus sistemas normativos domésticos, tornando a educação um direito fundamental dentro de sua circunscrição, o Brasil, por sua vez, caminhou neste mesmo sentido, como poderá ser observado no próximo item.

### 3.3.2 Tal direito da Constituição da República de 1988

Na visão de Silva (Silva, 2021, p. 262) “não há forma mais justa e duradoura de mitigar desigualdades do que por meio do oferecimento de ensino público, gratuito e de boa qualidade, em todos os níveis”. Por razões como estas, bem como objetivando se adequar às especificações da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o constituinte originário, no processo que viria produzir àquilo que hoje é denominado como Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, optou por constitucionalizar o direito fundamental à educação, os principais instrumentos normativos a esse respeito são os artigos 6º e 205 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 6º **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em razão do descaso histórico do Brasil no que diz respeito à educação, a Constituição Cidadã optou por instituir tal instrumento, de forma expressa, tratando-se de um direito social, devendo ser promovido pelo Estado, visando o pleno desenvolvimento dos indivíduos, sob seus aspectos de cidadania e de qualificação ao mercado de trabalho. Ressalta-se, ainda, que a educação desempenha papel de destaque na consolidação e na eficácia plena dos direitos de cunho político previstos no texto constitucional, sobretudo, com relação àqueles que envolvam a participação direta da população na seara política, como o plebiscito e o referendo. Além de definir a educação como um direito de cunho social, bem como um dever do Estado, a Constituição de 1988, também, estipulou o seu âmbito de proteção (Mendes, 2020).

A exemplo de âmbito de proteção, tem-se o artigo 206 da Constituição de 1988, que define os princípios norteadores da educação brasileira relativos à “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; ao “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”; a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”; a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”; a existência de uma “gestão democrática do ensino público; a “garantia de padrão de qualidade”; a instituição de um “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública”; e a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”. O mesmo dispositivo ainda assevera que os entes federativos deverão organizar seus sistemas educacionais em regime de colaboração (Brasil, 1988).

O texto constitucional ainda afirma que é dever do estado proporcionar educação básica aos brasileiros de 04 (quatro) a 17 (dezesete) anos de idade, e oferta gratuita àqueles que não puderam ter acesso a tal forma educacional na idade apropriada, além de atendimento especializado de portadores de quaisquer deficiências, bem como à disponibilização de vagas em creches, em nível de educação infantil, para crianças de até 05 (cinco) anos de idade (Mendes, 2020).

Quanto ao financiamento da educação, o Constituinte Originário tratou de estipular pisos constitucionais para à manutenção do ensino público, tais percentuais estão esculpidos no artigo 212 da Constituição da República, e estão balizados pelo total das receitas provenientes de impostos arrecadadas pela União, em um limite nunca inferior da 18% (dezoito por cento); e aos estados e municípios, e, uma porcentagem nunca inferior a 25% (vinte e cinco por cento) de suas respectivas arrecadações (Brasil, 1988). Por fim, o texto constitucional estabelece a maneira como os entes atuarão, preferencialmente, no sistema educacional, sendo os municípios na educação infantil e fundamental, os estados e o Distrito Federal na educação fundamental e média, e a União na educação superior e na educação relativa aos territórios federais (Mendes, 2020).

A Constituição de 1988 define apenas critérios genéricos relativos ao funcionamento e ao exercício do Direito Fundamental à Educação no estado brasileiro, maiores especificidades estão coligidas nas legislações infraconstitucionais, sendo a principal delas a Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a legislação em questão será objeto de estudo do próximo tópico do presente trabalho.



### 3.3.3 A Lei de diretrizes e bases da educação brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescreve em seu artigo 22, inciso XXIV, que é competência da União legislar, privativamente, acerca das diretrizes e bases da educação nacional, e no sentido de cumprir tal mandamento constitucional, à época presidente da república Professor Fernando Henrique Cardoso, após tumultuado processo legislativo, sancionou, em 20 de dezembro de 1996, a Lei Federal nº 9.394/1996, denominada Lei Darcy Ribeiro, que por sua vez, estabelece, no âmbito infraconstitucional, as diretrizes e bases da educação nacional (Cury, 2017).

**Com efeito, fixar as diretrizes da educação nacional não é outra coisa senão estabelecer os parâmetros, os princípios, os rumos que se deve imprimir à educação no país.** E ao se fazer isso estará sendo explicitada a concepção de homem, sociedade e educação através do enunciado dos primeiros títulos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional relativos aos fins da educação, ao direito, ao dever, à liberdade de educar e ao sistema de educação bem como à sua normatização e gestão (Saviani, 2019, n.p).

A partir da referência acima epigrafada, percebe-se, portanto, que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de acordo com os estudos do professor Demerval Saviani, é o instrumento normativo infraconstitucional que visa estabelecer e parametrizar o sistema educativo no estado brasileiro. Inicialmente, o texto legal, vislumbra conceituar a educação, à guisa do disposto em seu artigo 1º, como sendo àqueles “processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (Brasil, 1996). Saviani (2019) atesta que a busca pela conceituação é de suma importância, visto que, tem por intuito corrigir eventuais fragmentações acerca do tema, no que tange a atuação do estado, entretanto, assevera para o risco da generalização excessiva do conceito mencionado, visto que, o próprio artigo 1º aponta o raio de aplicabilidade da LDB, como estando restrito apenas à educação escolar.

Após a conceituação da educação a LDB se preocupa em estabelecer os princípios da e fins da educação nacional, quase que em uma repetição do texto dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal, com rasas alterações que não necessárias ao presente trabalho, situação também aplicável aos artigos 4º ao 7º da Lei em questão, que retrata o, também, aspecto constitucional do direito de todos à educação, bem como o dever do Estado em provê-la (Saviani, 2019).

Em seu “Título IV”, denominado “Da Organização da Educação Nacional”, a Lei de Diretrizes e Bases procura estabelecer um Sistema Nacional de Educação e, consoante

disposição de seu oitavo artigo, é possível constatar que fora instituído um sistema em regime de colaboração entre os entes federativos, cabendo à União, aos Estados e aos Municípios as obrigações previstas em seus artigos: 9º, 10 e 11, de forma respectiva (Brasil, 1996), sendo elas as seguintes:

**Art. 9º A União incumbir-se-á de:**

**I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;**

**II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;**

**III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;**

**IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;**

**IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;**

**V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;**

**VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;**

**VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;**  
**VII-A - assegurar, em colaboração com os sistemas de ensino, processo nacional de avaliação das instituições e dos cursos de educação profissional técnica e tecnológica;**

**VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;**

**IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.**

[...]

**Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:**

**I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;**

**II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;**

**III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;**

**IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;**

**V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;**

**VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;**

**VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual;**

**VIII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.**

(...)

**Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:**

**I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;**

**II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;**

**III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;**

**IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;**

**V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

**VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.**

**VII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.**

Após o estabelecimento do Sistema Nacional de Educação a LDB visa instituir os níveis e as modalidades de educação vigentes no país, sendo tais a Educação Básica, que é formada pela educação infantil, e pelos ensinos fundamental e médio; bem como pela educação superior, consoante inteligência do artigo 21 da Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996).

A Educação Básica regulamenta no artigo 22 e seguintes, da lei de diretrizes e bases, consiste no momento educacional responsável por desenvolver o educando, assegurando-lhe o conhecimento necessário para o desenvolvimento pessoal enquanto cidadão, bem como por proporcionar aos indivíduos meios capazes de progredi-lo em novos estudos e postos de trabalhos. A educação básica é subdividida em educação infantil, que tem por intuito o

“desenvolvimento integral da criança de até 05 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”; ensino fundamental, que terá duração de 09 (nove) anos, cada um destes anos com ao menos 200 (duzentos) dias letivos, com carga-horária mínima de 800 (oitocentas) horas, iniciando-se para as crianças com 06 (seis) anos de idade, e tendo por objetivo a formação básica do cidadão (Saviani, 2019).

Existe ainda o ensino médio, entretanto, em detrimento de algumas especificidades este deve ser analisado de forma individual. Tendo como objetivo “a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos”; “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”; “o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico”; “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina”, o Ensino Médio, por sua vez, possui os mesmos aspectos orgânicos que o ensino fundamental, tais como dias letivos e carga-horária (Brasil, 1996).

As especificidades mais marcantes do ensino médio, entretanto, não são as até aqui apresentadas. Acerca do ensino médio é importante mencionar um grande avanço trazido pela LDB, tangente ao seu caráter politécnico, visto que se buscou “uma maior articulação entre os estudos teóricos e práticos” (Saviani, 2019, n.p). Tal caráter é perceptível, por meio das criações dos institutos da “Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, artigo 39-A, que tem por objetivo preparar os indivíduos para atividades relacionadas a profissões técnicas, e da “Educação Profissional e Tecnológica”, artigo 39, que objetiva direcionar os educandos às dimensões do trabalho da ciência e da tecnologia (Brasil, 1996).

Ainda, é importante mencionar acerca de educação básica, em que pese não seja uma subdivisão desta, a situação determinada pela Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 37, como “Educação de Jovens e Adultos”, tal instituto buscou resguardar aqueles cidadãos já atuantes no mercado de trabalho e que já não estão na idade ideal de ingressarem na educação básica, de modo que o estado obrigar-se-á a criar mecanismos que possam atendê-los, lançando mão de institutos diferenciados, tais como a redução de carga-horária (Saviani, 2019).

De forma similar, a educação de jovens e adultos no que se refere a não ser constituída

como uma divisão da educação básica, tem-se a “Educação Especial”, prevista em três artigos do capítulo cinco da LDB, devendo ser direcionada aos educandos portadores de transtornos globais de caráter físico ou psíquico, além daqueles dotados por altas habilidades, tal espécie educativa deverá ser ofertada na rede regular de ensino, sem quaisquer espécies de segregação, bem como, quando necessário, as unidades escolares disporão de serviços de apoio especializados (Saviani, 2019).

Finalmente, têm-se a última modalidade de educação prevista na Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, qual seja a “Educação Superior”, prevista nos artigos 43 e seguintes possuindo os objetivos transcritos a seguir: “estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo”; “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua”; “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura. E, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive”; “promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber por meio de o ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação”; “suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração”; “estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade”; além de “promover a extensão, aberta à participação da população, visando a difusão das conquistas e de benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

Conforme disposições do artigo 44, da LBD, compreende-se como educação superior: os cursos sequenciais de cada uma das áreas do saber; os cursos de graduação; os programas de pós-graduação e os programas de extensão (Brasil, 1996).

A Lei em estudo no presente tópico ainda define demais especificidades tangentes aos profissionais da educação bem como aos recursos financeiros específicos que objetivam financiar o Sistema de Educação Nacional. Todavia, de forma genérica, tais aspectos já foram visitados no item “3.3.2 Tal direito de a Constituição da República de 1988”, não sendo necessário para compreensão, da presente dissertação o seu aprofundamento, deste modo, a

partir de agora a pesquisa concentrar-se-á em explicitar as correlações da educação com o Controle de Constitucionalidade e o Desenvolvimento Local.

### **3.3.4 O Direito à Educação na Legislação brasileira e o Controle de Constitucionalidade**

O Direito à Educação ocupa uma posição central na legislação brasileira, sendo consagrado como um direito fundamental e social. Sua garantia é respaldada por diversas normativas, sendo a Constituição da República de 1988 um marco fundamental nesse contexto. No ordenamento jurídico brasileiro, a constituição, em seu artigo 6º, assegura o direito à educação como um dos direitos sociais fundamentais, vinculando-o à busca do pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A legislação infraconstitucional também desempenha um papel relevante na concretização do Direito à Educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece as normas gerais da educação no país, delineando princípios e diretrizes que orientam desde a educação básica até a superior. A Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), reforça o compromisso do Estado com metas e estratégias para a promoção e melhoria da qualidade da educação em todos os níveis.

O Controle de Constitucionalidade, na perspectiva desta pesquisa, por sua vez, desempenha um papel crucial na proteção e efetivação do Direito à Educação. O sistema de controle, seja por meio do Controle Difuso ou Concentrado, permite que normas infraconstitucionais que possam comprometer o pleno exercício desse direito sejam questionadas quanto à sua conformidade com a Constituição. A jurisdição constitucional, exercida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e demais tribunais, atua como guardião da Constituição, assegurando que as normas infraconstitucionais estejam em consonância com os princípios e garantias fundamentais, incluindo o Direito à Educação.

O Controle de Constitucionalidade atua como um mecanismo de salvaguarda, permitindo a revisão e a anulação de atos normativos que possam representar obstáculos ao pleno exercício do Direito à Educação. Dessa forma, a interrelação entre a legislação brasileira que assegura o Direito à Educação e o Controle de Constitucionalidade é essencial para garantir a conformidade das normas educacionais com os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

Torna-se imperativo, neste sentido, aprofundar o debate sobre a interseção entre o Direito à Educação, a legislação brasileira e o Controle de Constitucionalidade, uma vez que

essa discussão não apenas resguarda os princípios fundamentais da educação no país, mas também incide diretamente na própria temática do desenvolvimento local, outro objeto essencial desta pesquisa.

O acesso e a qualidade da educação são catalisadores fundamentais para o progresso socioeconômico das comunidades locais, influenciando a formação de capital humano, a capacitação profissional e, por conseguinte, o fortalecimento das bases para o desenvolvimento sustentável em âmbito regional.

Portanto, ao considerar o papel crucial do Direito à Educação na construção de sociedades mais justas e desenvolvidas, é inegável a sua conexão intrínseca com o desenvolvimento local, fazendo com que a análise conjunta desses elementos contribua de maneira substancial para a compreensão abrangente dos mecanismos que impulsionam o avanço sociocultural e econômico em escala local, regional e nacional.

#### 4 O DESENVOLVIMENTO LOCAL

É bastante comum na sociedade que o termo desenvolvimento seja compreendido e associado apenas à de riqueza, entretanto, a conceituação de desenvolvimento deve ir muito além desta simplificação, sendo que, para o alcance do desenvolvimento, é indissociável que este ocorra, também, sob sua perspectiva humana (Sen, 2013).

Bobbio (1992), por sua vez, aponta que o desenvolvimento está intimamente correlacionado com a proteção dos direitos humanos e das garantias fundamentais, e é a partir desta linha de pensamento que o trabalho buscará correlacionar todos os três temas em estudo na presente discussão, quais sejam, o Controle de Constitucionalidade, estudado no capítulo anterior, o direito à Educação e o Desenvolvimento Local, que será arrazoado a partir de agora.

O desenvolvimento, na visão de Delmondes (2016), pode compreender diferentes significações a depender do vocábulo com o qual ele vem acompanhado. No caso do trabalho dissertado, o vocábulo acompanhante da expressão “Desenvolvimento” é o “Local”, dessa forma, o estudo da presente unidade será referente ao Desenvolvimento Local, que a partir dos estudos do professor Ávila (2000, p.68), pode ser compreendido da seguinte maneira:

El desarrollo local es el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, capaz de estimular y diversificar su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, siendo el resultado de un compromiso por el que se entiende el espacio como lugar de solidaridad activa, lo que implica cambios de actitudes y comportamientos de grupos e individuos.

A partir do pensamento acima epigrafado, pode-se extrair resultado no seguinte sentido: o Desenvolvimento Local também pode ser denominado como DL, enquanto um processo interno, que busca a partir de fatores endógenos à criação de mecanismos que possam afetar diretamente no desenvolvimento, crescimento, criação de empregos, melhoramento do bem-estar social e outros fatores de uma determinada localidade, a partir da interatividade de seus agentes locais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 sob a luz de seu artigo 3<sup>o</sup><sup>13</sup> adotou a doutrina do Desenvolvimento Local como ponto extremamente

---

<sup>13</sup> Art. 3º **Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

**III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988) – (grifo nosso).



sensível e caro ao estado brasileiro, ao passo que, o constituinte originário aborcou no rol de objetivos fundamentais da república, situações relativas ao desenvolvimento nacional e a erradicação das desigualdades regionais (Brasil, 1988).

A partir de tais perspectivas, a pesquisa em questão irá se direcionar no sentido de analisar os aspectos mais relevantes inerentes ao estudo do Desenvolvimento Local, iniciando-se com uma visão histórica acerca do tema.

#### 4.1 Alguns aspectos históricos

Para compreensão de qualquer tema, mesmo que este não seja de grande relevância – o que não é o caso de DL – é mister que comecemos, primacialmente, pela identificação do contexto histórico de tal assunto, não sendo diferente para o caso do Desenvolvimento Local, entretanto, para assimilação de tal área do conhecimento, é necessário, antes de tudo, o entendimento de um tema alcunhado como: Imperialismo.

O imperialismo é um conceito geopolítico que foi propalado, inicialmente por Vladimir Il'ich (Ilyich) Lenin (1870-1924), como a fase posterior ao capitalismo, como instrumento de desenvolvimento e continuação das principais características deste, por meio, principalmente do enorme expansionismo do setor industrial, e a sua conseqüente disseminação pelos países desenvolvidos aos países mais pobres (Lenin, 1930).

Uma das principais funções do imperialismo, sob a ótica dos países mais ricos, tange-se à criação de dependência econômica, isto é, uma situação na qual os países subdesenvolvidos deverão estar, necessariamente, interligados e sujeitos ao monopólio econômico dos países desenvolvidos, em uma conepção expansionista de seus domínios em detrimento de uma visão bem mais restritiva com relação aos países pobres (Dowbor, 1982).

Para além da questão mal-posta sobre o caráter industrializante ou não do **imperialismo, vemos pois que este contribui por uma parte a manter dentro do país uma estrutura que não favorece nem a integração econômica nem a passagem à industrialização autodinâmica**, mas fornece por outro lado os meios desta industrialização, em particular ma quinária, tecnologia, etc. **A forma particular, desequilibrada e dependente, desta estrutura industrial decorre justamente desta dupla determinação. Simultaneamente tornado possível e deformado pela dinâmica das economias dominantes, este processo de industrialização não é bloqueado, mas encontra-se orientado num sentido que reproduz as polarizações** fundamentais da sociedade brasileira e o impede de responder às necessidades fundamentais da população. E o processo histórico que constitui toda a diferença entre o crescimento econômico e o desenvolvimento (Dowbor, 1978, p. 71-2) – (grifo nosso).

A relação de dominância criada a partir do imperialismo paulatinamente vem se aperfeiçoando, de modo que, “os estados mais fortes e hegemônicos usam descaradamente de expediente não muito éticos para conter os negócios e o progresso dos mais debilitados. Tais expedientes vão desde taxas aduaneiras até embargos econômicos e, em casos mais extremos, dominação por armas” (Marques, 2013, p. 55).

As características imperialistas acima careadas, levaram diversos pesquisadores a buscar a identificar qual poderia ser o posicionamento dos países menos desenvolvidos em relação a tais situações. Várias hipóteses foram levantadas a respeito de tal tema, entretanto duas podem ser colacionadas como as principais, sendo elas: aceitar as estruturas orgânicas de tal sistema em sua totalidade, ou então, criar mecanismos que possam, de certa maneira, atenuar os efeitos do sistema, e sob essa perspectiva, bem como com intuito de preservar as identidades culturais das diferentes localidades, surge-se o estudo de Desenvolvimento Local (Yory, 2003).

**Esta nueva postura de valorar el local como una especie de contrapunto de la globalización corresponde a la idea de estimular el surgimiento de comunidades más autónomas e dueñas de su voluntad.** Eso implica valorar la cultura local y justamente, a partir de ella, estimular el surgimiento de líderes que puedan llevar adelante las iniciativas de desarrollo (Marques, 2013, p. 56) – (grifo nosso).

O Desenvolvimento Local é um tema relativamente novo dentro do itinerário das nações da comunidade internacional, sua gênese está, provavelmente, assentada no continente europeu, em detrimento do sucesso das comunidades regionais, bem como das políticas de descentralização administrativa.

Em nosso país, anteriormente à Constituição de 1988, poucas foram as iniciativas que tinham por intuito medrar o DL, as principais eram tangentes à organização dos municípios, destacando-se a ideia da criação de um Plano de Desenvolvimento Local, tais situações ocorreram por volta do ano de 1985, outras medidas de DL foram desenvolvidas no Brasil, posteriormente a isso, apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), geralmente relacionadas ao combate à fome, tendo como destaque para esses casos, a figura da então primeira-dama, Sra. Ruth Cardoso (Marques, 2013).

A Constituição de 1988, por sua vez, como já mencionado anteriormente, instituiu o desenvolvimento como um dos objetivos da nação, e o Desenvolvimento Local foi extremamente aborcado pela carta constitucional, ainda sob o ponto da municipalização, de modo a permitir que as variadas municipalidades pudessem se regerem estruturalmente por leis orgânicas próprias, em que devem prevalecer os assuntos de interesse local (Brasil, 1988).

[...]

Art. 29. **O Município rege-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

[...]

Ainda, à guisa da municipalização como instrumento de execução do Desenvolvimento Local, é importante salientar que a Carta Constitucional de 1988 atribuiu aos municípios competência para execução de um dos temas centrais tangentes ao DL, qual seja: à educação, devendo a atuação dos municípios ocorrer, preferencialmente, nos ensinos infantil e fundamental, conforme preceituação de seu artigo 211, parágrafo 1º (Brasil, 1988). Vale ressaltar que são nesses anos iniciais, que as crianças passam a ter contato mais direto com a comunidade que as circundam.

Importante ressaltar, por fim, a título de visão histórica que o estado de Mato Grosso do Sul e a Universidade Católica Dom Bosco, a partir dos estudos do professor José Carpio Martín, inauguraram a análise do desenvolvimento em nível acadêmico no Brasil, por volta do ano de 1998 (Marques, 2013). Sendo, portanto, esses os aspectos históricos mais importantes acerca do Desenvolvimento Local, passemos agora a diferenciação de DL com “desenvolvimento no local”.

#### **4.2 Diferença entre Desenvolvimento Local e Desenvolvimento *no* Local**

Em muitas ocasiões é possível se verificar que existe certa confusão terminológica e conceitual, no que se refere ao DL, em detrimento da expressão “Desenvolvimento *no* Local - DnL”, em que pese não seja sinônimo de DL, pode-se afirmar que o DnL é até caracterizado como um instrumento de criação de bases para o desenvolvimento local, entretanto o DnL se refere à compreensão de desenvolvimento, relativa à circulação financeira em determinada localidade, mas neste caso a localidade é apenas uma “sede física” para o desenvolvimento, e, a partir do momento no qual o fluxo de circulação econômica se atenua, a situação de crescimento também acompanha, de modo a ocasionar consideráveis problemas de diferentes cunhos a localidade em questão (Ávila, 2005).

À guisa do acima exposto é compreensível que o DnL tem relação, muito maior, com fatores externos à localidade, situação que vai de encontro aos pressupostos centrais do DL. A

compreensão de DL, por sua vez, não tem intenção de dissuadir os agentes externos da contribuição para o desenvolvimento de determinada localidade, no entanto, busca que estes atuem como instrumentos auxiliares, de modo que, a própria localidade possa se administrar, a partir de seus próprios meios (Ávila, 2008).

Por outra, o "núcleo conceitual" do que entendemos de fato significar Desenvolvimento Local se refere essencialmente a que cada comunidade-localidade b com a ajuda de agentes externos- capacidades, competências e habilidades no sentido de que ela mesma se torne apta tanto a agenciar (buscando e selecionando seus próprios rumos de desenvolvimento) quanto a gerenciar encaminhamentos de concretização desses rumos, começando por diagnoses de suas reais necessidades, aspirações, possibilidades, potencialidades, condições etc., e continuando por tomadas de decisões, elaboração de programações, deslanchamento (sic) dos correspondentes fluxos operacionais, e assim por diante (Ávila, 2008, p. 88).

No aponto acima referenciado está a principal marca relativa à diferenciação entre Desenvolvimento Local e Desenvolvimento *no* Local, de modo que, enquanto neste a compreensão de desenvolvimento está mais relacionada a uma sede física, no outro, têm-se uma equação mais qualificada, no sentido de que para o seu atendimento é necessária uma situação de desenvolvimento a partir da comunidade, e não de aspectos exteriores.

A situação de desenvolvimento a partir da comunidade, refere-se a uma compreensão do Desenvolvimento Local em seu caráter endógeno, no sentido de que os desejos de uma determinada sociedade estarão satisfeitos à medida que estes cumpram suas respectivas intenções, e para isso deve ser levado em consideração a forma como a sociedade é organizada, os aspectos culturais relativos a ela, sua capacidade criativa, bem como a inter-relação entre os agentes que coabitam (Marques, 2013). A partir do momento em que se compreende as diferenças entre DL e DnL, o trabalho voltar-se-á a identificar pressupostos relativos a território e territorialidade.

### **4.3 O espaço o território e a territorialidade**

*A priori*, à guisa de iniciação acerca deste subtópico, é importante salientar que existem várias denominações acerca do espaço, abordando conceitos do espaço no campo da física, da astronomia, da música, da informática, da botânica, entre outras diversas áreas do conhecimento, entretanto, a título da presente dissertação compete expor a tipologia espacial que deve ser estudada, refere-se, tão somente, ao espaço em seu sentido geográfico.

O professor Milton Santos (1926-2001) assevera que o espaço é proposto “como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (Santos, 2009, p. 21), a partir de tal compreensão, pode-se constatar que existe um espaço natural prévio, que é

modificado a partir da ação humana, e daí por diante, torna-se um espaço geográfico para que a espécie humana desenvolva as atividades inerentes à sua existência (Saquet, 2011).

Os temas relativos a território e a territorialidade, certamente são posteriores a compreensão de espaço, estando ligados à concepção de reinvenção dos espaços preenchidos pela atividade humana, constituindo-os como base para a criação de variadas sociedades (Castilho, Zardo e Dorsa, 2017). Desta forma é de fundamental importância para compreensão do Desenvolvimento Local em sentido amplo, que tais temas sejam, também, compreendidos.

A expressão do território é derivada do latim *territorium*, e, primordialmente, compreende a concepção de extensão da superfície terrestre, no entanto, tal entendimento possui caráter apenas etimológico, quanto à sua ontologia, a expressão território possui maiores adjacências, como é possível observar:

**El territorio puede ser entendido por su configuracion, constituida por los sistemas naturales de un determinado país o en una determinada área, con las modificaciones hechas por los hombres.** La configuración territorial o configuración geográfica tiene como fundamento su materialidad, aunque tenga una existencia social dada por las relaciones sociales. Se puede decir, pues, que la obra humana va a lo largo de la historia siendo incorporada por la configuración territorial o geográfica. [...] **El territorio es, por lo tanto, la base física de sustentación, jurídicamente institucionalizada del Estado. Es junto con la soberanía y el Pueblo, uno de los tres elementos básicos que forman la nación-estado moderna.** (Marques, 2013, p. 24 e 26) – (grifo nosso)

A partir da leitura da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, pode-se perceber que o constituinte optou por gravar constitucionalmente a delimitação do estado brasileiro no texto constitucional, utilizando um parâmetro bastante similar com a conceituação acima asseverada, visto que, sob a inteligência do artigo 1º, fora feita questão de esculpir no texto que a República é formada pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal (em uma concepção, também, territorial), bem como asseverando acerca da conjugação entre o Poder do Povo e a Soberania da União, se pode observar:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - **a soberania;**

[...]

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A carta política, sob uma abordagem territorial, ainda estabelece a expansão territorial do país, em seu artigo 20:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

[...]

A partir da construção do conceito de território, pode-se entrar no tema da territorialidade. É importante destacar que à medida que as variadas formas territoriais vão se formando, os sujeitos coabitantes passam a construir uma relação integrada com suas respectivas porções territoriais, esculpindo nelas relações afetivas e sentimentais que favorecem a construção de um elo com o local em questão (Morin, 1998 *apud* Le Bourlegat 2008) e a partir desses aspectos vão se construindo a noção de territorialidade.

Na seara anteriormente apresentada, pode-se explicitar que a construção da territorialidade tem íntima relação com as variadas formas de ações comportamentais desenvolvidas pelos agentes territoriais, na porção territorial habitam em determinado momento histórico. Tais ações, geralmente, tangem à organização, delimitação, além de outros aspectos, relativos ao território, que como marca carregam consigo características personalíssimas de seus respectivos ocupantes (Marques, 2013).

#### **4.4 O Lugar, a comunidade e o sentimento de pertença**

O “lugar”, a “comunidade” e o “sentimento de pertença” são pressupostos inerentes ao

espaço e sua compreensão é de fulcral importância para o estudo de Desenvolvimento Local. Primacialmente, quanto ao Lugar, têm-se que este é um fragmento do espaço, no qual é desenvolvido um espaço de solidariedade ativa, onde se desenrola a vivência no cotidiano, pelos agentes que nele coabitam (Carpio, 1999).

O professor Milton Santos (Santos, 1997) afirma que não há certa diferenciação entre lugar e região, visto que ambos retratam espaços secundários, tutelados por normas gerais evolutiva, decorrentes das necessidades humanas. Neste sentido, é possível afirmar que o local possui uma concepção muito mais simbólica do que geográfica, decorridas das já citadas necessidades humanas, bem como das especificidades da região (Valva, 2011 *apud* Marques, 2013).

Dicho eso es razonable destacar que el local como lugar, tiene un cierto espíritu unicamente suyo, inconfundible con otro. Con otras palabras, **cada lugar es un lugar singular y concreto**, determinado, sin embargo por el espacio y el tiempo, especialmente por su dimensión topográfica y por su forma. Se puede decir que el lugar tiene mucho de las personas y las personas tienen mucho del lugar (Marques, 2013, p. 41) – (grifo nosso).

As referidas singularidades e concretudes tangentes ao local, ocorrem em detrimento das relações sociais, efetivadas pelos agentes locais em determinado lugar, tais relações sociais podem possuir diferentes vieses, sejam eles sociológicos, educacionais, culturais ou relativos aos dinamismos grupais (Gonzalez, 1998), e são a partir deste processo de interação desenvolvido no lugar que são constituídas as comunidades.

A comunidade, por sua vez tem relação com o sentimento de “comum”, isto é, consiste na junção de agentes locais que convivem e possuem algo em comum, podendo ser compreendida pelas relações primárias, que são relativas ao cotidiano, quando as pessoas desenvolvem relações de forma espontânea, e secundárias que se relacionam às regras de caráter externo, que possuem o viés de controle, com atuação de fora para dentro da comunidade (Marques, 2013).

A situação acima mencionada, na qual agentes locais desenvolvem relações interpessoais, bem como relações com o lugar que coabitam, que por sua vez, corroboram para a construção de uma comunidade sob determinada localidade é marcada por um fenômeno chamado “sentimento de pertença”, tal fenômeno relaciona-se aos laços afetivos entre as pessoas que habitam o local com o próprio local (Delmondes, 2016), ou seja, a construção de uma comunidade em determinado local, depende da situação em que os agentes componentes de eventual e futura comunidade tenham sensação de pertencimento à região na qual estão situados.

Outros variados aspectos podem ser coligidos a respeito do Desenvolvimento Local, entretanto, não carecem à presente dissertação, os conceitos relativos ao DL aqui apresentados, serão retomados no tópico 7, quando tentar-se-á equiparar o controle de constitucionalidade a um instrumento de garantia ao DL, tal perspectiva será analisada, sob a abordagem do Direito à Educação, terceiro e último dos grandes temas de análise no trabalho, que será analisado a seguir.

#### **4.5 A Educação e o desenvolvimento local**

É salutar, também, correlacionar o Desenvolvimento Local, com outros pontos afetos à dissertação, neste momento far-se-á um paralelo entre tal instituto e o Direito à Educação, para tanto, é importante mencionar a visão de Torres (2023, p.83) que afirma que a educação e a aprendizagem “são condições essenciais para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e das famílias, para o desenvolvimento comunitário e para o desenvolvimento nacional”.

O economista Dowbor (2006, p. 36), por sua vez, corrobora com tal visão, quando afirma que os “conhecimentos técnicos são importantes, mas têm de ser ancorados na realidade em que as pessoas vivem, de maneira a serem apreendidos na sua dimensão mais ampla”.

Neste diapasão é possível mencionar que em termos de DL, o crescimento não deve ser esperado, mas sim conquistado, tal conquista pode advir de variadas formas, porém, uma das principais delas, refere-se ao fato de conhecer a localidade no qual está situado, e a partir disso desenvolver práticas que podem influir diretamente no desenvolvimento de tal região, o processo mencionado, no entanto, poderá ser concebido exclusivamente pelo sistema educacional, visto que tais procedimentos de análise, criação de soluções, afastamento de eventuais periculosidades, apenas poderão ser concluídos por meio do conhecimento (Dowbor, 2006).

Seguindo o mesmo entendimento anteriormente mencionado, o professor Vicente Fideles Ávila afirma que a cultura do Desenvolvimento depende necessariamente do processo educativo, para que as pessoas (agentes locais) integrantes de determinada localidade possam se relacionarem e, partir disso, começarem a criar mecanismos capazes de produzir instrumentos de desenvolvimento por si só, sem depender de amarras assistencialistas. O referido processo educacional trata-se da educação em sentido amplo, tangente à necessidade de que as pessoas se informem, pesquisem, leiam, discutam novos métodos, sempre de forma ininterrupta (Ávila, 2012). A partir de todo esse processo ora mencionado, cria-se um mecanismo denominado “Educação Comunitária”.



**[...] a Educação Comunitária tem em vista ajudar os homens a alcançarem o progresso social e econômico que lhes permitirá ocupar o seu lugar no mundo moderno [...].** O melhoramento de comunidades depende de uma auto-ajuda que pode incluir o desenvolvimento de uma participação maior e melhor das pessoas nos assuntos comunitários locais, uma revitalização das formas existentes de governo local, ou a introdução de alguma forma efetiva de administração local nas comunidades que não a possuam. [...] O objetivo final do moderno trabalho de educação comunitária é o desenvolvimento de uma comunidade organizada e democrática que se tenha libertado de muitas restrições e costumes tradicionais e esteja intelectualmente preparada para um crescimento contínuo (Beatty, 1965, p. 12) – (grifo nosso)

A escola comunitária é algo imprescindível para o desenvolvimento local, ao passo que visa atingir a comunidade como um todo (Avila, 2012), assim como a educação de forma genérica, visto que é por meio desta, como se pôde observar, com base nos estudos dos autores citados, é possível analisar a região, bem como encontrar saídas para o seu crescimento em nível de DL, bem como balizar em determinada localidade o sentido de comunidade, conquistado pelas relações criadas entre os agentes locais, o liame subjetivo para tudo isso é a busca incessante pelo conhecimento.

#### **4.6 Controle de constitucionalidade, Direito à Educação e Desenvolvimento Local**

O entrelaçamento entre Controle de Constitucionalidade, Direito à Educação e Desenvolvimento Local constitui um tema de primordial importância que transcende os limites jurídicos para adentrar o âmbito político, legal, social e econômico.

O Controle de Constitucionalidade, enquanto mecanismo que assegura a conformidade das normas com a Constituição, desempenha um papel crucial na garantia e efetivação do Direito à Educação no contexto brasileiro. A legislação que ampara esse direito, sobretudo, na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, reflete os valores fundamentais de uma sociedade voltada ao progresso e à equidade.

Ao explorar a interseção com o Desenvolvimento Local, torna-se evidente que o acesso à educação de qualidade é um dos pilares essenciais para fomentar o crescimento sustentável em comunidades regionais. A educação não apenas capacita indivíduos, mas também catalisa a formação de capital humano, impulsionando a inovação, a produtividade e a qualidade de vida. O Controle de Constitucionalidade, ao salvaguardar normas que promovem a educação, contribui diretamente para criar um ambiente jurídico propício ao florescimento educacional e, por conseguinte, ao desenvolvimento local.

Portanto, a intersecção entre Controle de Constitucionalidade, Direito à Educação e Desenvolvimento local representa um espaço crucial para a compreensão dos elos entre o

sistema jurídico, o direito fundamental à educação e o impacto significativo que esses fatores exercem nas dinâmicas sociais e econômicas de comunidades locais. Ao explorar como o Controle de Constitucionalidade influencia e é influenciado pela legislação relacionada à educação, abre-se uma perspectiva esclarecedora sobre como a interconexão desses elementos molda o caminho para o desenvolvimento sustentável em escalas locais e regionais.

Nesta perspectiva, a seguir são apresentados alguns *insights* que mostram como esta interseção é importante:

a) **Formação de Capital Humano:** O Direito à Educação, respaldado por eficientes mecanismos de Controle de Constitucionalidade, é um catalisador para a formação de capital humano nas comunidades locais. Investir na qualificação educacional da população local impulsiona a inovação, a capacidade empreendedora e a competência profissional, contribuindo diretamente para o desenvolvimento econômico sustentável.

b) **Estímulo à Inovação e Empreendedorismo:** Um sistema jurídico que assegura e promove o Direito à Educação cria um ambiente propício para a inovação e o empreendedorismo local. O Controle de Constitucionalidade, ao garantir a validade de normas educacionais, fomenta um ambiente jurídico estável que encoraja a criação de negócios locais, impulsionando o desenvolvimento econômico da região.

c) **Promoção da Igualdade e Inclusão:** Garantir o acesso igualitário à educação, respaldado por mecanismos de controle efetivos, contribui para a redução de disparidades sociais. Um sistema jurídico que promove a igualdade no acesso à educação cria condições para a inclusão social e, por conseguinte, para o desenvolvimento equitativo da comunidade local.

d) **Fortalecimento das Instituições Locais:** Ao estabelecer normas claras e conforme à Constituição, o Controle de Constitucionalidade contribui para o fortalecimento das instituições educacionais locais. Instituições sólidas, aliadas a políticas educacionais eficazes, são fundamentais para o desenvolvimento sustentável de uma comunidade.

e) **Integração com o Mercado de Trabalho Local:** Uma legislação educacional alinhada à Constituição, apoiada pelo Controle de Constitucionalidade, facilita a integração dos graduados no mercado de trabalho local. O desenvolvimento de competências e habilidades necessárias para as demandas regionais fortalece a economia local, criando um ciclo positivo de progresso.

f) **Sustentabilidade Ambiental e Social:** Incluir temas relacionados à

sustentabilidade e responsabilidade social nos currículos educacionais, respaldado pelo ordenamento jurídico, contribui para a formação de cidadãos conscientes e comprometidos com o desenvolvimento sustentável. Essa abordagem educacional orientada para o meio ambiente pode ter impactos positivos na preservação e no equilíbrio dos recursos naturais da região.

Essas ideias demonstram como uma abordagem interconectada entre Controle de Constitucionalidade, Direito à Educação e Desenvolvimento Local pode moldar um ambiente propício para o progresso econômico, social e ambiental em comunidades locais e regionais. E a partir de tais considerações, fica encerrada a revisão bibliográfica do trabalho, passando-se a parte de análise de casos.

## 5 ANÁLISE DE CASOS

Superada a fase de conceituação e compreensão dos três grandes temas em estudo no presente trabalho, sob à abordagem de uma extensa revisão bibliográfica, chega-se ao momento de correlacioná-los, tal correlação será procedida mediante à inauguração de uma nova tipologia científica aplicada à presente dissertação: a de análise de casos.

Serão dois os casos analisados para instruir à dissertação, com características afins, sendo que ambos tratam de casos de controle de constitucionalidade, que tem por intuito resguardar o direito fundamental à educação, e a partir da análise deles, efetivar-se-á a averiguação de elementos tangentes a seus respectivos processos de julgamentos que possam influenciar na questão do Desenvolvimento Local.

### **5.1 A Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000 – TJ/MS: o caso da “Escola sem partido”**

O primeiro dos casos analisados, trata-se de uma situação fática ocorrida no estado de Mato Grosso do Sul, quando se julgou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, na dimensão estadual, perante o Tribunal de Justiça do Estado, que acabou por julgar inconstitucional uma lei do município de Bela Vista, que instituiu naquele município o programa que ficou nacionalmente conhecido como “Escola sem Partido”.

#### **5.1.1 O contexto do caso em questão**

No dia 27 de novembro de 2017, o Poder Legislativo do Município de Bela Vista/MS aprovou por maioria absoluta o Projeto de Lei nº 11/2017, de autoria do vereador Ico Battilani, que visava instituir no sistema de Ensino Municipal o Programa “Escola Sem Partido” (Camara Municipal de Bela Vista, 2017), após a apreciação e a sanção do Prefeito Municipal Sr. Reinaldo Miranda Benites, o projeto em questão fora convertido em lei, sendo ela a Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017 (Bela Vista, 2018), tendo as seguintes disposições:

LEI MUNICIPAL 1.598/2017, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017.

“Institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, o “Programa Escola sem partido”.

O PREFEITO MUNICIPAL DE BELA VISTA ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º – Esta Lei institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, com fundamento nos artigos 30, inciso I, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, o “Programa Escola sem Partido”, em consonância com os seguintes

princípios:

I – dignidade da pessoa humana;

II – neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

V – liberdade de consciência e crença;

VI – proteção integral da criança e do adolescente;

VII – direito do estudante de ser informado sobre os próprios direitos, visando o exercício da cidadania;

VIII – direito dos pais sobre a educação religiosa e moral dos seus filhos, assegurado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Art. 2º - O Poder Público não se imiscuirá no processo de amadurecimento sexual dos alunos nem permitirá qualquer forma de dogmatismo ou proselitismo na abordagem das questões de gênero.

Art. 3º - No exercício de suas funções, o professor:

I – não se aproveitará da audiência cativa dos alunos para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias;

II – não favorecerá nem prejudicará ou constrangerá os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas;

III – não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas;

IV – ao tratar de questões políticas, socioculturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito da matéria;

V – respeitará o direito dos pais dos alunos a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com as suas próprias convicções;

VI – não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de estudantes ou terceiros, dentro da sala de aula.

Art. 4º - As instituições de educação básica afixarão nas salas e nas salas dos professores cartazes com o conteúdo previsto no anexo desta Lei, com, no mínimo, 42 centímetros de altura por 29 centímetros de largura, e fonte com tamanho compatível com as dimensões adotadas.

Parágrafo único – Nas instituições de educação infantil, os cartazes referidos do caput deste artigo serão afixados somente nas salas dos professores.

Art. 5º - As escolas particulares que atendem a orientação confessional e ideologia específicas poderão veicular e promover os conteúdos de cunho religioso, moral e ideológico autorizados contratualmente pelos pais ou responsáveis pelos estudantes.

Art. 6º - O disposto nesta Lei aplica-se, no que couber:

I – às políticas e planos educacionais;

II – aos conteúdos curriculares;

III – aos projetos pedagógicos das escolas;

IV – aos materiais didáticos e paradidáticos;

V – às provas de concurso para o ingresso na carreira docente

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação oficial.

Bela Vista, 21 de dezembro de 2017.

Reinaldo Miranda Benites

Prefeito Municipal

A partir da vigência da lei em questão, a referida fora impugnada, no que se refere à sua constitucionalidade, sob variados aspectos, sejam eles de cunho formalístico ou material, a entidade responsável pelo ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade na esfera estadual, objetivando a declaração de incompatibilidade do referido diploma legal, as constituições da república e do estado, fora a Federação do Trabalhadores da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS), instruindo processo judicial nos moldes a serem apresentados no item subsequente.

#### **5.1.2 O processo de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000 – TJ/MS**

O processo de julgamento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017, foi instruído perante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, na esfera estadual, como já visto anteriormente no presente trabalho, é possível, em detrimento do princípio da simetria, a impugnação de normas municipais, na via concentrada perante os tribunais de justiça estaduais, desta forma, está caracterizada a possibilidade do cabimento da ação em questão.

A ADI estadual foi protocolada pela Federação do Trabalhadores da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (FETEMS), uma entidade de classe de caráter estadual, que tem por intuito resguardar os direitos dos profissionais da educação dentro da jurisdição do estado de Mato Grosso do Sul. Sendo assim, encaixa-se, pelo princípio da simetria, no rol de legitimados para o controle concentrado, consoante artigo 103, inciso IX, da Constituição da República.

É de se ressaltar que as entidades de classes, conforme construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, para oporem ações de controle de constitucionalidade, deverão demonstrar o requisito da pertinência temática entre seus fins institucionais e o objeto impugnado, tratando-se de uma entidade que defende os direitos dos trabalhadores da educação, impugnando uma norma que versa sobre o sistema educacional de determinado

município, está caracterizado o atingimento de tal requisito, desta forma, não subsistiu qualquer vício de legitimidade no que se refere à propositura da ação em análise.

À guisa de fundamentação jurídica para impugnação da Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017, de Bela Vista/MS, a FETEMS alegou a existência de duas espécies de inconstitucionalidades no corpo da norma, a primeira delas de cunho formal, consubstanciada no vício de iniciativa, a autora alegou que a lei em questão, deveria ser dotada de iniciativa direta do Chefe do Executivo, e não de um membro do Poder Legislativo, como no caso em tela, em que a autoria do projeto de lei partiu de um vereador, tal argumento, fundamenta-se no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da CRFB/88:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

O artigo mencionado acima define ser competência do Presidente da República a iniciativa para projetos de lei que disponham acerca do regime jurídico dos servidores da união, em observância à simetria constitucional, a FETEMS alega que, no caso do regime jurídico dos servidores municipais, a competência para propositura de leis que afetem a categoria deve ser privativa ao prefeito, e a partir de tal entendimento, ao passo que a Lei Municipal nº 1.598/2017 interferiu no regime jurídico dos professores, a referida estaria eivada por um vício de natureza formal, relativo à sua propositura.

Finalizando seus argumentos quanto à inconstitucionalidade formal da lei impugnada, a entidade impetrante alegou que tendo sido realizada à aprovação de uma lei com vício de iniciativa houvera uma usurpação de competências, desestabilizando, assim, o princípio constitucional da separação dos poderes constituídos, consagrado no artigo 2º, do texto constitucional.

Em continuidade aos seus argumentos, no que se refere à impugnação da lei mencionada, a autora alegou haver na lei em questão, também, vício quanto à materialidade da norma, visto que a Constituição da República estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal (em suas atividades típicas de estado) irão legislar de forma concorrente acerca de educação, não estipulando competências para tal aos municípios.

A entidade, ainda, alega que o artigo 30, da CRFB/88, faculta aos municípios a atividade legislativa a questões de interesse local, bem como a possibilidade de complementar à legislação federal e estadual no que lhe couber, desta forma, quanto à educação, sendo esta de atividade legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, não cabe ao município a possibilidade da inauguração de um sistema educacional de interesse local. Neste sentido, estaria consolidada a inconstitucionalidade de cunho material.

Diante da fundamentação apresentada, a autora compreendeu haver motivos que pudessem ensejar concessão de liminar ao presente caso, de modo a retirar os efeitos da vigência da lei em questão até o deslinde final do processo, neste sentido, deu-se a oitiva dos interessados no caso, quais sejam o Município de Bela Vista, bem como o Poder Legislativo de tal ente federativo; assim como a manifestação do Ministério Público, e, em ato contínuo os desembargadores do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul concederam a liminar, por maioria absoluta de seus membros, acordando no seguinte sentido:

**"E M E N T A - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL - Lei Municipal n. 1.598/2017 - instituiu o "Programa Escola sem partido" - OFENSA AOS ARTIGOS 22, INCISO XXIV, E 24, INCISO IX, AMBOS DA CF - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - CÂMARA DE VEREADORES - IRREGULARIDADE - PREENCHIDO OS REQUISITOS DA FUMAÇA DO DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA - AUSÊNCIA DE RESISTÊNCIA - CAUTELAR DE MEDIDA LIMINAR - DEFERIDA. Tema que deve estabelecer um sistema uniforme em todo o território nacional, não podendo, os demais entes federados, inovar e criar diferentes parâmetros e restrições locais, sendo que o texto legal não se enquadra em eventual suplementação da legislação federal, pelo contrário, traz norma de aspecto geral e inovador, que extrapola o interesse local do município para legislar. A Constituição Federal prevê a possibilidade de solicitação de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, necessitando, porém, de comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os juízes da Órgão Especial do Tribunal de Justiça, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria e, com o parecer, deferir a medida cautelar pleiteada, nos termos do voto do Relator, vencidos os Desembargadores Sérgio, Pavan, Marco André, inclusive os Desembargadores Eduardo, Julizar e Contar que retificaram seus votos para indeferir o pedido cautelar." (Mato Grosso do Sul, 2018) – (grifo nosso).**

Após a concessão do pedido liminar, deu-se o regular prosseguimento do processo de julgamento perante o Tribunal de Justiça, entretanto, passou integrar o procedimento, também,



a Associação Nacional Escola sem Partido, como *amicus curiae*<sup>14</sup>, figura de um terceiro interessado na lide, que em detrimento de seu amplo conhecimento da demanda em discussão poderá subsidiar na tomada de decisão da Corte (Brasil, 2015).

Dando sequência à tramitação processual, à guisa de conclusão, têm-se que tanto o Município de Bela Vista, quanto o Poder Legislativo de tal ente federativo deixaram de se manifestar no processo de ação direta de inconstitucionalidade, cabendo tal função apenas ao órgão ministerial que em seu parecer conclusivo opinou pela existência da inconstitucionalidade da lei em questão, por violação formal e material à Constituição da República, nos moldes elegidos pela autora em sua peça exordial.

Finalmente, em julgamento definitivo, o egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul acolheu a manifestação ministerial, bem como todos as reivindicações da Federação dos Trabalhadores da Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, ao passo que no exercício da jurisdição constitucional na via concentrada julgou como inconstitucional a Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017, de Bela Vista/MS.

Tal julgamento, deu-se em detrimento da constatação da inconstitucionalidade formal da norma impugnada, tendo em vista que, quanto à sua propositura, houve um vício de iniciativa, bem como a sua inconstitucionalidade material, ao passo que legislou, no âmbito municipal, acerca de matéria legislativa concorrente à União aos Estados e ao Distrito Federal. Como efeitos da decisão, teve-se a nulidade absoluta da norma, sendo a referida retirada de sua vigência no ordenamento jurídico.

### **5.1.3 Reflexos da decisão do julgamento em questão no direito à educação**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu artigo 205 que à Educação será o instrumento de desenvolvimento pessoal e de exercício de cidadania dos cidadãos brasileiros (Brasil, 1988). Lafer (1988), por sua vez, assevera que a cidadania é o direito dos indivíduos compreenderem que são detentores de variadas espécies de direito.

Abrangendo então o pensamento de Celso Lafer (1988, p. 22) de que a cidadania “é o direito de ter direitos”, e a disposição constitucional de que a educação é o instrumento de exercício de cidadania, têm-se que, sob à perspectiva de sua cosmovisão, a educação é responsável por garantir aos indivíduos o conhecimento e o exercício de todos os demais

---

<sup>14</sup> Amigo da Corte – Tradução Livre

direitos garantidos a eles.

E sob esses ideais, o constituinte brasileiro organizou a educação brasileira sob diversos princípios norteadores, destacando-se ao caso em apreço, o ideário da “pluralidade de ideias” (Brasil, 1998). A Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017 de Bela Vista/MS, e o Movimento Escola sem partido até replicam o preceito constitucional do pluralismo de ideias, entretanto, anteriormente a esse aspecto é descrito que os sistemas educacionais deverão ser pautados pela “neutralidade política” e nesse ponto reside sua principal controvérsia do “Escola sem Partido”.

A controvérsia em questão decorre, primacialmente, da própria construção da sociedade moderna, que fora constituída em bases capitalistas; liberais; burguesas e, sobretudo, democráticas, tal sociedade transferiu à população a prerrogativa de decidir sobre seus destinos, e para subsidiar tais decisões eram necessários o conhecimento e a instrução, para suprir a existência de lacunas instrutivas, assim, surgiram as escolas. Dessa maneira, em seu nascedouro as escolas já possuem uma inerência de formação política dos cidadãos, sendo assim, eventual “neutralidade política” das escolas destoia dos objetivos fundamentais destas (Saviani, 2017).

Além da neutralidade política o “Escola sem Partido”, seja no movimento nacional, ou na lei municipal de Bela Vista/MS, estabelece uma série de deveres aos professores, que deverão ser fixados em cartazes dentro das salas de aula, e afetam diretamente na liberdade pedagógica dos docentes, de modo que, em suas generalidades, visa coibir que os profissionais emitam opiniões que possam “induzir opinião político-partidária, religiosa ou mesmo filosófica nos alunos” (Supremo Tribunal Federal, 2020).

Sob a perspectiva acima apresentada, Assis (2018) afirma haver uma insustentabilidade prática relativa à “Escola sem Partido”, ao passo que é impossível, no âmbito das políticas educacionais, haver uma isenção valorativa no que tange àquilo que é discutido e objeto de estudo “justamente porque os conteúdos acadêmicos podem ser muito abrangentes e suscitar debates políticos” (Supremo Tribunal Federal, 2020), corrobora acerca desse entendimento Post (2011, n.p):

Porque os conteúdos acadêmicos abrangem todos os assuntos de interesse humano, as ideias dos professores podem se mostrar politicamente controvertidas em uma infinidade de maneiras. **A regra de neutralidade política imporia aos professores que permanecessem constantemente vigilantes a respeito das repercussões de ideias expressas em sala de aula;** demandaria a apresentação de ‘pontos de vista alternativos’ ‘de modo justo’ sempre que uma ideia expressa em sala de aula pudesse gerar um certo

grau de controvérsia política. **É fácil verificar como esse tipo de norma suprimiria o debate e fragilizaria o objetivo de provocar nos estudantes o exercício de um pensamento independente.** É justamente em virtude desse objetivo que a liberdade de ensinar determina que os professores sejam livres para estruturar e discutir em sala de aula o material que acreditem ser pedagogicamente mais efetivo, desde que não doutrinem seus alunos ou violem *standards* de pertinência e competência pedagógica (grifo nosso) – (tradução livre).

A liberdade de ensinar é essencial para provocar o aluno a produzir seu próprio modo de pensar, e partindo desta abordagem, pode-se constatar que só é possível a provocação do pensamento crítico, e, conseqüentemente construtor de cidadania, quem pode igualmente proferir pensamentos de tais natureza, deste modo, para que a ensino seja um instrumento de emancipação, é imperativo aumentar a cosmovisão informacional, instrutória e cultural do discente, e não reduzi-la, com a ab-rogação de conteúdos políticos ou filosóficos (Supremo Tribunal Federal, 2020).

A partir da perspectiva acima apresentada, é possível constatar que a permanência de um instrumento normativo, que visa criar um dirigismo pedagógico, de modo a afastar manifestações de caráter político dos professores, afetaria diretamente na função emancipatória da educação, interferindo na construção da cidadania dos educandos, assim sendo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000/TJ-MS, o Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul, além de buscar afastar inconstitucionalidades formais relativas à legislação em apreço, visou, sob a abordagem dos estudantes, resguardar os direitos individuais relativos à educação, garantidos a eles pelo texto constitucional.

Enquanto sob a abordagem dos profissionais da educação, além de resguardar o direito à liberdade de cátedra, visou, também, assegurar o direito à valorização profissional, ao passo que afastou legislação hostil, que poderia criar um ambiente escolar e acadêmico que desencorajaria os professores a emitirem opiniões dentro de sala de aula, de modo a criar profissionais engessados que pouco ou nada contribuiriam para verdadeira formação de cidadãos, subvertendo, assim, os objetivos fins de sua profissão (Supremo Tribunal Federal, 2020).

A partir das concepções exaradas na presente unidade, é possível admitir que a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000/TJ-MS buscou assegurar direitos humanos relativos à educação, tanto dos educadores quanto dos educandos e, a partir disso, no próximo tópico será analisada a forma na qual essa decisão pode impactar no desenvolvimento em sentido local.

#### 5.1.4 Reflexos da decisão do julgamento em questão no desenvolvimento local

O controle de constitucionalidade dos atos normativos tem por objetivo uniformizar a legislação infraconstitucional em detrimento da Constituição da República (Barroso, 2019). A Constituição, por sua vez, segundo Mendes (2020), em seu sentido material, tem por objetivo fixar as competências dos órgãos estatais em todos os seus aspectos, bem como delimitar a atuação estatal em detrimento da autodeterminação dos indivíduos, este último objetivo, no texto constitucional brasileiro, tem como seu principal representante a instituição de direitos fundamentais aos indivíduos.

À guisa do entendimento acima exarado, reputa-se que um dos sentidos da constituição é exatamente o fortalecimento dos Direitos Humanos e Fundamentais, e sendo o controle de constitucionalidade um mecanismo que visa fazer cumprir a Constituição, pode-se inferir que um de seus pressupostos, também, é a garantia do fiel cumprimento dos direitos de tal natureza.

Acerca de desenvolvimento é importar rememorar que, segundo Sen (2013) este só é alcançável a partir do momento em que se deixa de olhar exclusivamente para a visão economicista, passando a compreender, também, as condições relativas às necessidades humanas, nesta mesma linha Bobbio (1992) afirma que não existe desenvolvimento econômico sem que sejam observados os pressupostos de proteção aos direitos humanos.

Seguindo a linha de raciocínio dos autores mencionados, Ribeiro (2019) afirma ser a proteção dos direitos garantidos no plano internacional é uma condição *sine qua non* para a busca do Desenvolvimento Local, a partir disso e considerando que o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual nº 1404576-17.2018.8.12.0000/TJ-MS buscou assegurar direitos humanos relativos à educação, este pode ter tido impacto direto no desenvolvimento local.

Como já arrazoadado no corpo da presente dissertação, o Desenvolvimento Local, na concepção de Ávila (2000), é um processo de reativação da economia pelo incentivo aos agentes locais no aproveitamento dos recursos existentes em determinada localidade, objetivando a criação de emprego, o melhoramento das condições ambientais e da qualidade de vida de tal localidade. Tudo isso ocorre por meio do deslanchamento da sociedade, em seus fatores endógenos, usufruindo apenas do auxílio dos fatores exógenos à respectiva comunidade.

Também, já fora analisado que o processo educativo e de aprendizagem são

circunstâncias imperativas tangentes ao Desenvolvimento Local, ao passo que, para encontrar soluções endógenas que visem estabelecer mecanismos ativadores da economia local, é necessário o conhecimento da área na qual está situada, pelos procedimentos que tenham por fito a análise, a criação de soluções, o afastamento de eventuais fatores indesejáveis, em uma instrumentalização possível apenas pelo do processo educativo (Dowbor, 2006).

Na linha de raciocínio acima asseverada, deve-se ressaltar que o desenvolvimento em sentido local dar-se-á a partir de relações interpessoais, nas quais os agentes locais deverão criar mecanismos de crescimentos internos, a partir de pesquisas, leituras, discussão de novos métodos produtivos, sendo que para o atingimento de um avançado processo interpessoal como tal, é necessário um forte sistema educacional em determinada sociedade (Ávila, 2012).

É necessário, para tanto, que o sistema educacional seja de caráter emancipatório, que vislumbre o desenvolvimento do educando enquanto cidadão, maximizando sua capacidade criativa, de cooperação, e, até mesmo de organização política. O ideário de uma escola neutra, como advoga o Movimento Escola Sem Partido, bem como institui o Município de Bela Vista pela Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017, não contribuiria para isso.

Como bem asseveram Oliveira e Mariz (2019, p. 04), a “Escola sem Partido” cria um processo educacional “asséptico e pasteurizado, sem nenhuma conexão com seu contexto de produção, sem articulação com interesses de classes, de gênero, raça e região”, acabando por inibir a capacidade criativa dos educandos, criando, assim, obstáculos para o desenvolvimento das relações interpessoais, e o descobrimento dos fatores de crescimento endógenos da região habitada pelo agente local, de modo a atrapalhar o desenvolvimento local.

Segundo dados do censo de 2010 do IBGE, o município de Bela Vista/MS possui um índice de desenvolvimento humano de 0,6 (IBGE, 2010), caracterizado como médio, além disso está situado em uma área bastante precária de fronteira. Assim sendo, a educação deste município, que apresenta a pontuação de 5 pontos, para os anos iniciais do ensino fundamental, e de 4,5 pontos para os anos finais do ensino fundamental, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2021), ou seja resultados não satisfatórios, não deveria criar instrumentos normativos inibidores da capacidade emancipatória da educação, mas sim, mecanismo que estimulem a capacidade criativa dos educandos, que, para além do melhoramento dos índices educacionais, também possam influenciar, de forma direta, no desenvolvimento da região em sentido local.

Neste tópico do trabalho, pode-se entender que o controle de constitucionalidade

não pode ser analisado apenas como um instrumento jurídico de correção das normas infraconstitucionais, sendo imperativo que seja observado sob outras abordagens, como a de protetor dos direitos humanos e a de garantidor de desenvolvimento local, para aprofundar ainda mais as justificativas para este entendimento, far-se-á uma nova análise de caso, na qual a educação figura como protagonista.

## **5.2 O Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019 que instituiu o programa das Escolas cívicos-militares: apuração de sua inconstitucionalidade**

A segunda análise de caso pautada para a presente dissertação não é tangente a um processo de controle de constitucionalidade existente, mas sim acerca da análise de uma norma infraconstitucional em espécie, que eventualmente pode ser objeto de provocação da jurisdição constitucional, na oportunidade em que a própria pesquisa analisará sua compatibilidade com a Constituição da República, entretanto, sem que haja uma decisão concreta acerca da demanda nos órgãos do Poder Judiciário.

Trata-se da análise da inconstitucionalidade em potencial do Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, que instituiu o “Programa Nacional das Escolas Cívico-militares”, ressalta-se que, por ainda não haver decisão vinculante a respeito de tal pauta no Poder Judiciário brasileiro, a análise em questão pautar-se-á apenas nos aspectos constitucionais, legais e orçamentários que afetaram o decreto em questão, com base nas disposições constitucionais, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, da jurisprudência da Suprema Corte e de dados oficiais do Tesouro Nacional, ressaltando, para tanto, que a pesquisa não adentrará na plataforma pedagógica do programa em questão.

### **5.2.1 O contexto do caso em questão**

O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) foi instituído em 2019 pelo governo do então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro (PL/RJ), pelo Ministério da Educação (MEC), tendo como fundamento legal o Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, o escopo central do programa era a promoção da melhoria na qualidade da educação básica nos ensinos fundamental e médio (Brasil, 2019).

O Decreto em questão define que o PECIM será desenvolvido pelo MEC em parceria com o Ministério da Defesa, com interveniência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na modalidade de colaboração, com vistas a promover ações que objetivam a criação, o fortalecimento e o fomento às Escolas Cívico-militares – ECIM (Brasil, 2019).

O decreto em questão estabelece como princípios do PECIM a promoção de educação

básica de qualidade aos alunos das escolas públicas regulares estaduais, municipais e distritais; o atendimento preferencial às escolas públicas regulares em situação de vulnerabilidade social; o desenvolvimento de ambiente escolar adequado que promova a melhoria do processo ensino-aprendizagem; a articulação e a cooperação entre os entes federativos; a gestão de excelência em processos educacionais, didático-pedagógicos e administrativos; o fortalecimento de valores humanos e cívicos; a adoção de modelo de gestão escolar baseado nos colégios militares; a indução de boas práticas para a melhoria da qualidade do ensino público, e a adoção de modelo de gestão que proporcione a igualdade de oportunidades de acesso à educação (Brasil, 2019).

Acerca das competências dos Ministérios da Educação e da Defesa, no desenvolvimento do Programa das Escolas Cívico-Militares, pode-se constatar de forma genérica a partir da leitura dos artigos 6º e 7º, do decreto em apreço, que enquanto o primeiro terá como intuito disponibilizar os recursos financeiros e orçamentários para execução do programa, o segundo irá operacionalizar o programa, primacialmente, por meio dos processos de seleção dos profissionais militares da reserva que irão cooperar diretamente nas escolas (Brasil, 2019).

No desenrolar do governo Bolsonaro o programa em questão foi ganhando mais corpo, entretanto, para além das críticas acerca do modelo pedagógico instituído pelo programa, que não serão analisadas no presente trabalho, este recebeu diversas críticas relacionadas, sobretudo, no que se refere a sua eventual inconstitucionalidade, bem como as distorções orçamentárias tangentes à sua execução, vale ressaltar que após o fim do mandato de Jair Bolsonaro, o Governo Luiz Inácio Lula da Silva revogou o decreto em análise, com a edição do Decreto Federal nº 11.611, de 19 de julho de 2023.

Sob a perspectivas das intensas críticas ao PECIM, conforme demonstradas no parágrafo anterior à dissertação em questão, buscará averiguar a constitucionalidade ou não do decreto que deu base legal ao programa, bem como explicitar os pontos controvertidos, vertentes aos orçamentos empregados no PECIM, e a partir de ambas as circunstâncias, buscar evidenciar como eventual exercício do controle de constitucionalidade dos atos normativos, sobre o decreto em questão, poderia afetar na questão do Desenvolvimento Local.

### **5.2.2 Análise da constitucionalidade do Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019**

*A priori* para analisar a constitucionalidade de um ato normativo é imperativo constatar a natureza jurídica do ato a ser impugnado, neste caso, têm-se que o ato que deu base legal ao

PECIM fora um Decreto. Consoante inteligência do artigo 84, incisos IV e VI, da CRFB/88, a edição de decretos é uma atribuição privativa do Presidente da República.

A Constituição da República estabelece a existência de duas espécies de decretos, os regulamentares, previstos no artigo 84, IV da CRFB/88, e os autônomos, previstos no inciso VI, do mesmo artigo. Acerca dos decretos regulamentares, Mello (1969, p. 314) afirma que este:

[...] tão somente fixa as regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada [...]

Já sobre os decretos autônomos, Mendes (2012, p. 1276) afirma que estes foram trazidos para o bojo da Constituição da República por meio de a Emenda Constitucional n° 32/2000, possuindo o seguinte perfil:

[...] A modificação introduzida pela EC n. 32/2000 inaugurou, no sistema constitucional de 1988, o assim chamado “decreto autônomo”, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição [...]

Em síntese, sob à perspectiva dos autores acima citados é possível extrair que os decretos regulamentares são decorrentes de leis, enquanto os autônomos decorrem, imperativamente, do próprio texto constitucional. Para análise da Constitucionalidade do Decreto Federal n° 10.004, de 05 de setembro de 2019, é imprescindível que identificar qual o seu respectivo tipo.

Existe certa confusão na identificação do tipo do Decreto Federal n° 10.004 de 05 de setembro de 2019, visto que isso não foi claramente estipulado no momento de sua edição, entretanto, parece que não se trata de um decreto regulamentar. Fosse um decreto regulamentar, ele não estaria eivado pelo vício da inconstitucionalidade, mas sim, apenas pelo vício da ilegalidade, isto é, dissonante de uma lei.

No caso em apreço, o decreto em questão instituiu um programa que altera a estrutura da escola regular, passando de uma escola estritamente civil, para uma escola de caráter dúplice (cívico-militar), evidentemente, sem a obrigatoriedade de adesão à tal programa. A estrutura escolar brasileira está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, assim sendo, havendo uma alteração dessa estrutura, mediante decreto regulamentar, incontroverso que, a legislação na qual o decreto estaria regulamentando, seria exatamente a LDB.

Para que o Decreto Federal n° 10.004 de 05 de setembro de 2019 fosse um decreto



regulamentar, a LDB, por sua vez, deveria estabelecer as normas gerais acerca da estrutura curricular educacional cívico-militar, dispondo que suas especificidades seriam regulamentadas por ato normativo secundário, entretanto dentro do bojo de seus noventa e dois artigos, a LDB não faz menção, qualquer, a existência de uma estrutura curricular mista, envolvendo a educação cívica e a militar.

Em seu artigo 83, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional especifica que o ensino militar será regulamentado por lei específica (Brasil, 1996), não se intrometendo na seara de regulação de educação desta natureza. Os demais artigos da LDB tratam, exclusivamente, da educação em caráter cível, neste diapasão, é salutar e claro, o entendimento de que a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 estabelece apenas dois sistemas de regime escolar no Brasil: o cívico (por ela regulado) e o militar (que ela mesma dispõe que será regulado por lei específica).

O regime educacional dúplice, compreendendo noções cívicas e militares, portanto, não está regulamentado em uma norma geral que verse sobre a educação básica no país, por isso, há de se compreender que, caso seja ele um decreto regulamentar, o Decreto nº 10.004/2019 é ilegal, pois a LDB (lei que define como será regida à educação básica brasileira), não traz especificações genéricas acerca de um regime educacional cívico-militar, que careçam de posterior regulamentação. E sendo ele um decreto que regulamenta normas tangentes à estrutura da educação básica brasileira, necessariamente, deveria regular a LDB.

O Decreto nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, na compreensão desta pesquisa, em que pese formalmente regulamentar, pois traz em sua epígrafe a LDB como fundamentação jurídica<sup>15</sup>, é materialmente um Decreto Autônomo (por essencialmente não regular a LDB, como demonstrado nos parágrafos anteriores), e, sendo um decreto autônomo, é dotado do vício da inconstitucionalidade, pelos motivos que serão explicitados.

Na prática, ao instituir o Programa de Escola Cívico-militares, o Decreto nº 10.004/2019 criou um novo sistema educacional para a educação brasileira, que abarca tanto as concepções cívicas, quanto as militares, tal constatação decorre de o fato da LDB não instituir um regime educacional com tais características, e ao passo que, no Poder Executivo Federal tenha se criado um novo regime educacional mediante decreto, pode-se afirmar que tal ato

---

<sup>15</sup> **Epígrafe do Decreto nº 10.004/2019:** *Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no art. 2º, caput, inciso II, e no art. 16 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* (Brasil, 2019) – (grifo nosso).

normativo é materialmente dissonante da Constituição da República.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988 é clara ao instituir que é matéria privativa da União **legislar** acerca das diretrizes e bases da educação nacional, consoante inteligência do inciso XXIV, de seu artigo 22. A função de legislar (função legislativa), por sua vez, é a competência típica do Poder Legislativo, isso pode ser evidenciado a partir dos estudos de Mendes (2020, p. 1012):

[...] **A edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações é função típica do Poder Legislativo.** O art. 59 da Constituição Federal lista os instrumentos normativos compreendidos na regulação que o constituinte desenvolve nos dispositivos seguintes. Cogita da Emenda à Constituição, das leis complementares, das leis ordinárias, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e das resoluções. [...] (grifo nosso)

Como o texto constitucional assevera que acerca das diretrizes e bases da educação haverá a necessidade de existência de uma legislação, sob competência privativa da União. Neste caso, o órgão responsável pela edição de um ato normativo que criasse uma regime educacional cívico-militar, seria o Congresso Nacional, **mediante lei**, e não a Presidência da República, pelo ato unilateral de edição de decreto.

A partir do entendimento acima arrazoadado, pode-se inferir que o Decreto Federal 10.004 de 05 de novembro de 2019, pode ser considerado inconstitucional, por afrontar, materialmente o artigo 22, inciso XXIV, da Constituição da República. Acerca da inconstitucionalidade, pode-se ainda ir além, ao passo que, extrapolou-se uma competência do Poder Executivo, quando da edição de um decreto acerca de matéria reservada à legislação, havendo-se, assim, clara usurpação de competência do Poder Legislativo, pelo Poder Executivo, ferindo, inclusive, materialmente, o artigo 2º da Constituição da República, que consagra o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes constituídos no Estado Brasileiro.

Os estudos conduzidos no presente tópico levam ao seguinte direcionamento quanto ao Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, sob o ponto de vista de sua justificativa jurídica, é constatável que tal ato normativo não possui base legal, pois é confrontante com os ditames estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como não possui base constitucional, porque interfere diretamente no Princípio da Independência dos Poderes.

No tópico a seguir será realizado um exercício de eventual provocação da jurisdição constitucional, na via concentrada, objetivando a declaração da inconstitucionalidade do

Decreto 10.004 de 05 de setembro de 2019, e a partir desta, somada ao instituto da modulação dos efeitos da decisão em sede de controle abstrato, propor-se-á circunstâncias nas quais o exercício da jurisdição constitucional poderia resguardar o Direito Fundamental à Educação, bem como incentivar o Desenvolvimento Local.

### 5.2.3 Eventual julgamento da inconstitucionalidade do Decreto e suas influências no Direito Fundamental à Educação e ao Desenvolvimento Local

À guisa de elucidação de um possível julgamento da inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019 o primeiro questionamento relacionado a eventual processo seria quanto ao seu cabimento, considerando que este decreto não possui mais vigência normativa no ordenamento jurídico, tendo sido integralmente revogado pelo Decreto Federal nº 11.611 de 19 de julho de 2023 (Brasil, 2023).

Como anteriormente estudado, os atos normativos já revogados não são abarcados como objeto das ações constitucionais, entretanto, poderão ser analisados pela ótica da Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF), corrobora com tal entendimento Mendes (2020, p. 1468), assim observado:

[...] **Diferentemente do que se verifica no âmbito do controle abstrato de normas (ADI/ADC), a ADPF poderá ser proposta contra ato normativo já revogado**, tendo em vista o interesse jurídico da solução quanto à legitimidade de sua aplicação no passado [...] (grifo nosso).

A jurisprudência pátria também coaduna com o posicionamento acima mencionado, ao passo que, no julgamento da ADPF nº 035/2006-PA, firmou entendimento no seguinte sentido: “10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF” (Brasil, 2006).

A partir das disposições doutrinárias e jurisprudenciais, acima citadas, é constatável que o único instrumento de exercício de controle de constitucionalidade eventualmente aplicável ao caso da verificação da compatibilidade do Decreto Federal nº 10.004/2019, na via concentrada é a ADPF em detrimento de sua já revogação. A análise de cabimento da arguição não se extingue, visto que é necessária a identificação de qual tipo de ADPF será cabível ao caso: a autônoma ou a incidental.

Como arrazoadado no item anterior, o Decreto Federal em análise na dissertação usurpa competências do Poder Legislativo, visto que dispõe acerca de matéria reservada à atividade parlamentar, agindo de tal maneira, o decreto em questão, contrapõe-se ao Princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, e, para confirmar

o cabimento de eventual ADPF, é necessária a análise, no sentido de identificar se tal usurpação de competência, caracteriza eventual lesão à preceito fundamental.

Barroso (2019, p. 360) afirma que “nem a Constituição nem a lei cuidaram de precisar o sentido e o alcance da locução “preceito fundamental”, transferindo tal tarefa para a especulação da doutrina e a casuística da jurisprudência”, sob tal perspectiva, a doutrina caminha no sentido de qualificar como preceito fundamental: os princípios fundamentais; os direitos e as garantias fundamentais; bem como as cláusulas pétreas (Silva, 2021).

[...] Contudo, nem a Constituição nem a lei 9.882/1999 (sic) fornecem uma definição de *preceito fundamental*. O STF tampouco tem clareza sobre seu significado. **Um núcleo consensual certamente abrange os dispositivos do título II da Constituição, intitulado “direitos e garantias fundamentais”. Os dispositivos do título I (princípios fundamentais) e aqueles protegidos contra emendas (art. 60, § 4º) [...]** (Silva, 2021, p. 586-587) – (grifo nosso e itálico no original)

O Princípio da Separação dos Poderes está previsto no artigo 2º da Constituição da República, desta maneira, integra o Título I do texto constitucional, que institui os princípios fundamentais da república. De acordo com as disposições doutrinárias acima mencionadas, é caracterizado como ato violador à preceito fundamental, a lesão aos princípios fundamentais da República, sendo a separação dos poderes um desses princípios, é notório que ao violá-la, o Decreto Federal nº 10.004/2019, é passível de controle de constitucionalidade via ADPF, estando resolvida a situação do cabimento.

Acerca do direito violado, já fora feita sua análise no tópico anterior, no qual fora constatado que o decreto em análise viola os Artigos 2º e o 22, inciso XXIV, da Constituição da República, sendo que, eventual julgamento da disformidade do ato normativo em questão, para com a carta constitucional, seria fundamentado nesses dois dispositivos normativos. Outro ponto importante seria o da possibilidade de medida cautelar, sendo o ato lesivo decorrente de um decreto já revogado, não haveria a necessidade da concessão deste tipo de medida, sendo que a sua segurança seria a suspensão temporária do ato lesivo, neste caso, ele já está suspenso de forma definitiva.

Importante para a dissertação é a circunstância dos efeitos da decisão em sede de ADPF. É notório que, acerca do controle de constitucionalidade, o regime jurídico brasileiro adotou a teoria da nulidade absoluta (Barroso, 2019), sob tal abordagem, é constatável que a partir da declaração da desconformidade com a constituição do decreto em estudo, mediante decisão em sede de ADPF, todos os atos justificados juridicamente por ele seriam nulos, entretanto, para os casos de ADPF, também é consignável o instituto da modulação dos efeitos

da decisão, de acordo como o que dispõe a Lei n° 9.882/1999 acerca disso:

**Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição (sic) de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado. (grifo nosso).**

Por ser um Programa datado de 2019, certamente, já houvera o dispêndio de dinheiro público para sua execução, tais recursos são provenientes do decreto que em tese seria impugnado, isto é, a justificativa para o empenho orçamentário na execução do PECIM, sob o ponto de vista legal, é exatamente o ato normativo que em tese seria reputado inconstitucional, levando como parâmetro a teoria da nulidade absoluta das normas inconstitucionais, tudo que decorresse dela, também deveria ser dotado de nulidade, conseqüentemente, os recursos empenhados por meio de o decreto também deveriam ser nulos.

Primacialmente, a modulação dos efeitos da decisão poderia atuar neste ponto, é fato que o dinheiro transferido às escolas que aderiram ao programa foram investidos, seja na compra de insumos pedagógicos, reformas estruturais e ou pagamento de pessoal, isto é, investido diretamente na educação, neste norte, não seria justo, que os recursos transferidos, em detrimento do julgamento da inconstitucionalidade superveniente do decreto, fossem restituídos pelas escolas beneficiárias, até pelo fato de que quando do credenciamento das escolas, o decreto que servia como base legal para o PECIM, era dotado de presunção de constitucionalidade.

No julgamento da retirada de eficácia por completo dos efeitos do Decreto n° 10.004, os Ministros da Suprema Corte poderiam, com fundamento no artigo 11 da Lei Federal n° 9.882/1999, sob a perspectiva do “excepcional interesse social”, modular os efeitos da decisão retroativos à edição do ato normativo, de modo a não prejudicar as escolas que já foram beneficiadas por eventuais recursos.

Pode parecer que este é o principal ponto orçamentário a ser discutido, no que tange à eventual julgamento da inconstitucionalidade do Decreto que deu base ao PECIM, mas não é. Durante os exercícios orçamentários, nos quais o Decreto em apreço teve vigência, a União reservou para execução do programa: em 2020, R\$ 14.999.176,74 (quatorze milhões novecentos e noventa e nove milhões cento e setenta e seis reais e setenta e quatro centavos) (Brasil, 2020); em 2021, R\$ 46.483.638,22 (quarenta e três milhões quatrocentos e oitenta e três mil seiscentos e trinta e oito reais e vinte e dois centavos) (Brasil, 2021); e, em 2022, R\$

36.905.305,31 (trinta e seis milhões novecentos e cinco mil trezentos e cinco reais e trinta e um centavos) (Brasil, 2022).

Sob a perspectiva dos números acima apresentados, é possível perceber que o Governo Federal reservou para execução do PECIM um montante orçamentário de R\$ 98.388.140,27 (noventa e oito milhões trezentos e oitenta e oito mil cento e quarenta reais e vinte e sete centavos), entretanto, só fora executado, neste período, segundo dados do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, pelos estados e municípios o valor de R\$ 245.841,66 (duzentos e quarenta e cinco mil oitocentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos), isto é, apenas 0,24% da reserva orçamentária (Clavery e Parreira, 2023).

Constata-se que a partir da situação narrada, que entre os anos de 2020 e 2022 uma importância orçamentária de R\$ 98.142.298,61 (noventa e oito milhões cento e quarenta e dois mil duzentos e noventa e oito reais e sessenta e um centavos) reservados para o PECIM, ou seja, para investimento na educação, não fora executado, isto é, a União arrecadou tal valor, porém, não gastou/investiu.

O motivo para o governo deixar de investir tais valores na educação, pode ser atribuída a um eventual erro de avaliação acerca do PECIM, contrariando os seus principais defensores, o programa em questão teve uma baixíssima adesão. Segundo o atual Ministro da Educação, Camilo Santana, em sabatina na Câmara dos Deputados, no dia 14 de abril de 2023, apenas 202 escolas aderiram ao PECIM em todo o Brasil, isto é, cerca de 0,01% das escolas de educação básica do país (Câmara dos Deputados, 2023).

O Programa Nacional das Escola Cívicos-militares, portanto, chegou a uma peculiar situação, na qual os recursos destinados a ele não foram investidos, em detrimento da falta de interessados. A realidade concreta é que durante os anos de 2020, 2021 e 2022, o Ministério da Educação deixou de investir um orçamento de quase cem milhões de reais, ocasionado pelo fracasso na adesão ao seu principal programa para educação básica.

Tendo em vista a não execução completa do orçamento do programa, ocorre àquilo que chamamos no direito financeiro de superavit, ou seja, existe uma situação na qual determinados recursos financeiros não estão comprometidos no exercício orçamentário vigente, deste modo, é possível que para o próximo exercício fiscal sejam abertos créditos adicionais, para utilização dos recursos no ano subsequente (Brasil, 1964).

Tendo em vista que, entre os objetivos do PECIM consta a promoção e a melhoria da educação nacional, é imperativo destacar que o saldo orçamentário remanescente do programa

seja investido diretamente na educação. Assim sendo, poderia o Supremo Tribunal Federal, em sede de modulação dos efeitos da decisão da arguição de descumprimento de preceito fundamental, determinar que fossem abertos novos créditos financeiros adicionais para suplementar as dotações orçamentárias de programas relativos à Educação em seus diversos níveis.

O Ministro da Educação Camilo Santana, em entrevista ao UOL, afirmou que os saldos remanescentes do programa em apreço, serão implementados no “Programa Escolas em Tempo Integral”, criado pela Lei Federal nº 14.640 de 31 de julho de 2023 (UOL, 2023), entretanto, é sabido que à abertura de créditos adicionais está vinculada à discricionariedade do Poder Executivo (Brasil, 1964), de modo que sem uma decisão coatora, que obrigasse o governo a investir o saldo remanescente do PECIM na educação, este poderia ser alocado em qualquer outra área.

Uma decisão em sede de jurisdição constitucional obrigaria o governo a investir na educação, e esses recursos poderiam ser alocados no próprio “Programa Escola em Tempo Integral”; no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ou até mesmo na Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tais programas servem apenas como título de exemplificação, ao passo que, tal saldo remanescente poderia ser aplicado em qualquer outra área da educação.

A dissertação utilizou tais programas como paradigma, considerando que com maiores investimentos nas escolas integrais, o país investiria em educação de maior qualidade aos educandos com desenvolvimento de atividades pedagógicas inovadoras que contribuam para o caráter emancipatório do cidadão, enquanto com maiores investimentos no Pnae seria possível o melhoramento das condições alimentícias das crianças de um país, que possui, segundo dados do Relatório o Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI), cerca de setenta milhões de pessoas com insegurança alimentar moderada (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023), tal aumento de investimentos, certamente atenuaria esses números, além de propiciar melhores condições educacionais aos alunos.

Com relação à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), maiores investimentos poderiam acarretar em um aumento substancial das bolsas de iniciação científica, de graduação e pós-graduação, de modo a expandir a ciência e a pesquisa, situação que certamente iria interferir diretamente no desenvolvimento do país.

Com a efetivação do controle de constitucionalidade no caso do Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2011, além de corrigir uma distorção constitucional, poderiam haver, portanto, resultados que interferem diretamente na proteção dos direitos humanos, e sob a perspectiva apresentada nos dois parágrafos anteriores, nos quais, a partir de uma decisão em sede de jurisdição constitucional, podem haver reflexos na formação de educandos em seu caráter emancipatório como cidadão, na promoção do combate à fome e no desenvolvimento da pesquisa nacional, certamente, estaríamos diante de ações, que direta ou indiretamente contribuiriam para o desenvolvimento do território em sentido local.

#### **5.2.4 Relevância da análise da constitucionalidade de uma normativa já revogada**

A análise de um eventual caso controle de constitucionalidade para algo que já foi revogado possa parecer de interesse limitado e casuístico à primeira vista, entretanto, tal análise, pode ter uma série de efeitos relevantes para a compreensão do sistema jurídico, o desenvolvimento da jurisprudência e a avaliação da legitimidade do poder estatal.

Discorrer sobre um tema como o relatado, pode ter diversos efeitos, dependendo do contexto e dos objetivos da análise. No caso deste trabalho, o qual está inscrito no Programa de Desenvolvimento Local. Como entre seus objetivos está também a questão histórica, sua análise pode ser dotada de um aspecto mais fenomenológico. Aqui estão alguns possíveis efeitos, concernentes à tal análise:

a) Relevância histórica: Mesmo que a lei ou política em questão já tenha sido revogada, a análise do controle de constitucionalidade pode fornecer insights importantes sobre a evolução do sistema jurídico e das interpretações constitucionais ao longo do tempo. Isso pode ser relevante para estudiosos, historiadores e juristas interessados na trajetória do direito e da jurisprudência.

b) Precedentes jurídicos: Os casos de controle de constitucionalidade podem estabelecer precedentes jurídicos que influenciam decisões futuras. Mesmo que a lei revogada não tenha mais efeito prático, o entendimento jurisprudencial resultante do controle de constitucionalidade ainda pode ser aplicável a situações semelhantes no futuro.

c) Avaliação da legitimidade do poder estatal: A análise do controle de constitucionalidade para uma lei revogada pode fornecer insights sobre a legitimidade das ações do poder estatal. Se a lei foi considerada inconstitucional quando estava em vigor, isso levanta questões sobre a conformidade das ações do Governo com os princípios constitucionais e o estado de direito.



d) Educação jurídica: Estudar casos de controle de constitucionalidade, mesmo para leis revogadas, pode ser uma ferramenta educacional valiosa para estudantes de direito e profissionais jurídicos em formação. Isso ajuda a entender os fundamentos do direito constitucional, os processos judiciais e os critérios utilizados pelos tribunais para avaliar a constitucionalidade das leis.

Sob o prisma das perspectivas apresentadas, é constatável que a análise de uma norma, sob a abordagem de sua constitucionalidade, mesmo com sua já revogação, é justificável, em detrimento de vários efeitos que tal análise pode incidir no sistema jurídico, bem como na salvaguarda do Desenvolvimento Local, pontos severamente defendidos no bojo desta pesquisa.

## **6 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO GARANTIDOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Na obra “As regras do Método Sociológico” (1895) o sociólogo francês Émile Durkheim (1858-1917) apresenta ao mundo uma teoria denominada “função social”. A função social, na visão durkheimiana, nada mais é, que a análise dos fenômenos e acontecimentos sociais, e a compreensão de como eles podem interferir, enquanto estrutura, em um determinado sistema, ou até mesmo, sob a sociedade de forma genérica (Durkheim, 2001), e a partir dos pressupostos de suas respectivas funções sociais, analisar-se-á como a jurisdição constitucional e a educação podem atuar como garantidores do Desenvolvimento Local.

Tanto o Controle de Constitucionalidade quanto o Direito à Educação, são eventos que impactam diretamente na vida dos indivíduos de determinada sociedade. Desta forma, podem ser aclarados como fenômenos sociais, sob tal perspectiva, é notório que a ambos, sejam dotadas de uma função social.

Acerca do controle de constitucionalidade como já mencionado no corpo da presente dissertação repetidas vezes, Barroso (2019) afirma que é o mecanismo responsável por verificar a compatibilidade dos atos normativos infraconstitucionais com o texto constitucional, desta forma, sob a abordagem de sua função social, pode-se inferir que a jurisdição constitucional, no âmbito brasileiro, tem por objetivo a proteção da constituição, bem como que sejam afastados e anulados atos normativos lesivos a ela.

O jurista alemão Konrad Hesse (1919-2005) é provavelmente o constitucionalista mais influente do século XX, o direito constitucional brasileiro contemporâneo é fundado em grande parte nos seus estudos, o autor em questão, estabeleceu que as constituições possuem vários objetivos, sendo os principais deles à organização do Estado, a limitação do poder estatal, e o estabelecimento dos princípios fundamentais de uma sociedade (Hesse, 2009).

[...] a Constituição ordena a organização e o procedimento de formação da unidade política e da ação estatal; estabelece limites à ação dos poderes públicos. Positiva normas segundo as quais se hão de constituir os órgãos do Estado, se há de determinar a orientação política global e se hão de decidir as questões pendentes. É essa mesma Constituição que regula as competências desses órgãos e, a grandes traços, o procedimento com que elas se hão de exercitar. E é ela também que estabelece o procedimento com que se hão de superar os conflitos que surjam dentro da comunidade. Além de tudo isso, a Constituição estabelece princípios fundamentais do ordenamento jurídico, e não só da vida estatal em sentido estrito. Positiva princípios e critérios para estabelecer e aplicar as normas do ordenamento. Ordena todas as esferas de vida essenciais à convivência, precisamente porque ditas esferas são consubstanciais à vida do conjunto e se encontram indissolúvelmente

conectadas com a ordem política. [...] (Hesse, 2009, s.p).

A partir da visão de Hesse, considerando os objetivos das constituições, por ele estabelecidos, e tendo em vista que a função social do controle de constitucionalidade, sob a perspectiva durkheimiana, é a guarda da constituição, pode-se asseverar que proteger os princípios fundamentais da república, sob uma abordagem da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é também uma das funções sociais da jurisdição constitucional.

Os Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil estão estatuídos no “Título I”, da CRFB/1988, referindo aos “Fundamentos da República”, artigo 1º; aos “Poderes da União”, artigo 2º; aos “Objetivos da República”, artigo 3º; e, aos “Princípios que irão reger as Diplomacia da União”, artigo 4º (Brasil, 1988).

Para a dissertação em desenvolvimento é de se destacar um dos fundamentos da república, qual seja: a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III, do texto constitucional, tal fundamento serve como gênese para criação de grande parte dos direitos relativos ao homem, isto é, os Direitos Humanos e Fundamentais, um dos pontos de estudo do presente trabalho.

Outros aspectos importantes, no que tange aos Princípios da República, a serem destacados, referem-se aos objetivos de “garantir o desenvolvimento nacional” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, previstos nos incisos II e III, do artigo 3º, do texto constitucional, ambos se relacionam diretamente ao estudo do Desenvolvimento Local.

Os três fundamentos republicanos do estado brasileiro acima destacados, alinham-se à visão desenvolvimentista do teórico indiano Amartya Sen, que por diversas vezes fora trazida ao corpo da presente dissertação, tangente à situação de que o desenvolvimento não pode ser analisado apenas sob a abordagem econômica, sendo possível o seu atingimento, apenas, a partir do momento em que a sociedade que vislumbra se desenvolver, observe os seus componentes, sob sua perspectiva humana (Sen, 2013).

O controle de constitucionalidade, por sua vez, na função de resguardar a Constituição, atua na garantia de que esses e outros fundamentos da república sejam assegurados, deste modo, sob esta perspectiva, pode-se afirmar que este mecanismo jurídico pode, também, ser um mecanismo de Desenvolvimento Local.

É possível ainda ir além, havendo previsão de dispositivos constitucionais que possam influenciar no desenvolvimento em sentido local como: a previsibilidade de que é um objetivo

da República à promoção do desenvolvimento; a circunstância prevista no artigo 30, no qual é atribuída aos municípios a capacidade de legislar sob assuntos de interesse local; ou até mesmo a situação elencada pelo artigo 151, inciso I, referente à possibilidade de criação de tributos diferenciados para regiões específicas, visando promover o equilíbrio social e financeiro entre as regiões do país, é possível constatar que, sob o ponto de vista de sua responsabilidade de guarda à constituição, o controle de constitucionalidade não é apenas um mecanismo que pode garantir o DL, mas é imperativo destacar que o Desenvolvimento Local é justamente um dos fundamentos e objetivos da jurisdição constitucional.

No ano de 2017 o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso escreveu um texto denominado “A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria”, ente os vários aspectos apresentados pelo texto, o ministro abordou sobre a função de intérprete da Constituição Federal por parte do Poder Judiciário, afirmando que, inicialmente, com o fim do Regime Militar e a promulgação da nova Carta Política, houve uma certa dificuldade da sociedade em compreender essa função de intérprete (Barroso, 2017).

A disfunção mais grave do constitucionalismo brasileiro, naquele final de regime militar, encontrava-se na não aquiescência ao sentido mais profundo e consequente da lei maior por parte dos estamentos perenemente dominantes, que sempre construíram realidade própria de poder, refratária a uma real democratização da sociedade e do Estado. Com a promulgação da Constituição de 1988, teve início a luta teórica e judicial pela conquista de efetividade pelas normas constitucionais. **Os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988 envolveram o esforço da teoria constitucional para que o Judiciário assumisse o seu papel e desse concretização efetiva aos princípios, regras e direitos inscritos na Constituição. Pode parecer óbvio hoje, mas o Judiciário, mesmo o Supremo Tribunal Federal, relutava em aceitar esse papel. No início dos anos 2000, essa disfunção foi sendo progressivamente superada e o STF foi se tornando, verdadeiramente, um intérprete da Constituição. A partir daí, houve demanda por maior sofisticação teórica na interpretação constitucional, superadora da visão tradicional de que se tratava apenas de mais um caso de interpretação jurídica, a ser feita com base nos elementos gramatical, histórico, sistemático e teleológico. Foi o início da superação do positivismo normativista e de sua crença de que a decisão judicial é um ato de escolha política** (Barroso, 2017, p. 29-30) – (grifo nosso).

A citada relutância por parte da sociedade (que persiste até hoje), e do próprio Poder Judiciário em aceitar que a Constituição de 1988, atribuiu expressamente aos órgãos da justiça a função de interpretá-la, pode eventualmente causar estranheza ao fato de afirmar, na presente dissertação, que entre os seus objetivos, o controle de constitucionalidade, também compreende a garantia ao Desenvolvimento Local, ao passo que ações que garantam o DL, sob uma esfera governamental, estão mais ligadas, historicamente, ao Poder Executivo, entretanto, considerando os objetivos da Constituição, bem como a função social da jurisdição

constitucional, é notável que, sem ativismos exacerbados, essas ações também são atinentes ao Judiciário.

Na dissertação em questão fora escolhido à Educação para ilustrar como o desenvolvimento local pode ser garantido pelo controle de constitucionalidade, todavia, em detrimento de uma mudança do judiciário sob a postura de relutância em aceitar que ele é o Poder responsável por interpretar a Constituição, nos últimos anos tiveram várias outras decisões, em sede de controle de constitucionalidade, que eventualmente, também poderiam ter impacto direto na questão do DL, como nos julgamentos dos casos: Raposa Serra do Sol; União Civil Homoafetiva; e, e nos casos dos julgamentos das ações de enfrentamento à pandemia, entretanto.

O controle de constitucionalidade, portanto, desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local, embora essa conexão possa não ser imediatamente evidente. É possível, inclusive, alargar essa discussão trazendo outros elementos garantidores do DL, que podem estar condicionados à jurisdição constitucional:

#### **a) Proteção dos Direitos Fundamentais e Desenvolvimento Local:**

O controle de constitucionalidade, enquanto mecanismo jurídico, desempenha um papel crucial na salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos, estabelecidos nas constituições democráticas. Esses direitos, muitas vezes descritos como os pilares sobre os quais uma sociedade democrática se sustenta, incluem liberdades individuais, direitos políticos e sociais, bem como garantias de igualdade e justiça perante a lei. Ao assegurar a conformidade das leis e políticas governamentais com os preceitos constitucionais, o controle de constitucionalidade atua como um guardião desses direitos, garantindo que não sejam violados ou subjugados por interesses políticos temporários ou maiorias momentâneas.

A conexão entre a proteção dos direitos fundamentais e o desenvolvimento local é multifacetada e profundamente enraizada nos princípios da democracia e do Estado de Direito. Em primeiro lugar, a garantia desses direitos cria um ambiente propício para o desenvolvimento local ao promover a estabilidade política e jurídica. Quando os cidadãos têm a segurança de que seus direitos serão respeitados e protegidos pelo sistema jurídico, eles se sentem mais confiantes para participar ativamente da vida política e econômica de suas comunidades. Isso, por sua vez, estimula o investimento privado e público, pois os empresários e empreendedores têm mais confiança para iniciar novos empreendimentos e projetos locais, sabendo que seus direitos serão protegidos e que terão acesso a um sistema jurídico imparcial em caso de disputas.

Além disso, a proteção dos direitos fundamentais contribui para a coesão social e a inclusão, elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável de uma comunidade. Quando todos os membros da sociedade têm seus direitos respeitados e têm oportunidades iguais de participar e contribuir para o progresso local, isso cria um senso de pertencimento e comprometimento com o bem-estar comum. Isso pode levar a um maior engajamento cívico e participação na tomada de decisões locais, resultando em políticas e projetos mais inclusivos e representativos das necessidades e aspirações de toda a comunidade.

Além disso, a proteção dos direitos fundamentais também está intimamente ligada à promoção da justiça social e econômica. Ao garantir que todos os cidadãos tenham acesso igualitário à justiça, à educação, à saúde e a outras oportunidades essenciais, o controle de constitucionalidade contribui para a redução das disparidades sociais e econômicas que podem impedir o desenvolvimento local. Uma sociedade onde todos têm oportunidades iguais de sucesso e prosperidade é mais resiliente e dinâmica, capaz de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de crescimento de forma mais eficaz.

Fica evidente, portanto, que o controle de constitucionalidade desempenha um papel crucial na promoção do desenvolvimento local, ao garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ao criar um ambiente de estabilidade, segurança jurídica e justiça social, esse mecanismo jurídico contribui para a criação de comunidades mais prósperas, inclusivas e sustentáveis.

#### **b) Equilíbrio entre Poderes e Ambiente Favorável aos Negócios:**

Um sistema jurídico que institui e, efetivamente, pratica o controle de constitucionalidade, desempenha um papel fundamental na manutenção do equilíbrio entre os poderes do Estado. Esta é uma premissa essencial para evitar a concentração excessiva de poder em uma única esfera governamental, o que poderia potencialmente levar a abusos e violações dos direitos individuais e coletivos, prejudicando, assim, o desenvolvimento local.

A separação de poderes, uma das pedras angulares da teoria política moderna, visa distribuir e equilibrar o poder entre diferentes instituições estatais, como o Legislativo, Executivo e Judiciário. O controle de constitucionalidade, ao permitir que o Judiciário revise e, se necessário, invalide leis ou atos do Executivo que violem a Constituição, contribui para manter esse equilíbrio e prevenir excessos de qualquer um dos poderes. Isso é especialmente relevante em contextos nos quais o Executivo pode ser tentado a agir de forma autoritária em detrimento das liberdades individuais e dos interesses locais.

Além disso, um ambiente jurídico estável e previsível, garantido pelo controle de constitucionalidade, é crucial para o desenvolvimento econômico local. Empresas e empreendedores dependem de um quadro legal claro e consistente para tomar decisões de investimento e planejar suas atividades comerciais. A incerteza jurídica pode desencorajar investimentos e inovação, prejudicando, assim, o crescimento econômico e o empreendedorismo local.

Por outro lado, um sistema jurídico que funcione efetivamente com um controle de constitucionalidade robusto, oferece um ambiente propício para os negócios locais prosperarem. A previsibilidade das decisões judiciais e a garantia de que os direitos fundamentais serão respeitados incentivam o investimento privado e o desenvolvimento de iniciativas empreendedoras. Empresas e indivíduos se sentem mais seguros ao operar em um ambiente onde a legalidade é protegida e os abusos de poder são devidamente controlados.

O controle de constitucionalidade desempenha, em suma, um papel essencial na promoção do equilíbrio de poderes e na criação de um ambiente jurídico estável e previsível, ambos fundamentais para o desenvolvimento local. Ao garantir que o Estado opere dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e respeite os direitos dos cidadãos, esse mecanismo jurídico contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e para o progresso econômico e social das comunidades locais.

### **c) Promoção da Igualdade e Redução de Desigualdades Sociais e Regionais:**

O controle de constitucionalidade é uma ferramenta poderosa para impugnar leis ou políticas que perpetuem desigualdades sociais e regionais, contribuindo, assim, para a promoção da igualdade e justiça social. Essa abordagem é fundamental para reduzir disparidades socioeconômicas entre diferentes regiões e grupos sociais, e para promover um desenvolvimento mais equitativo e inclusivo.

Uma das principais funções do controle de constitucionalidade é garantir a conformidade das leis e políticas governamentais com os princípios constitucionais, incluindo os princípios de igualdade e não discriminação. Quando leis ou políticas são consideradas inconstitucionais por promoverem ou perpetuarem desigualdades sociais ou regionais, o controle de constitucionalidade permite que tais normas sejam revogadas ou modificadas, criando, desta maneira, um ambiente jurídico mais justo e igualitário.

Por exemplo, se uma lei discrimina certos grupos sociais ou favorece determinadas regiões em detrimento de outras, o controle de constitucionalidade pode ser acionado para

impugnar essa legislação com base na violação dos princípios constitucionais de igualdade e justiça social. Ao invalidar tais leis ou políticas, o sistema jurídico contribui para a redução das disparidades e para o estabelecimento de um quadro legal mais equitativo para todos os cidadãos.

Além disso, o controle de constitucionalidade também desempenha um papel importante na interpretação e na aplicação dos direitos sociais e econômicos previstos na Constituição. Esses direitos, como o direito à educação, à saúde, à moradia e ao trabalho digno, são fundamentais para garantir condições de vida dignas e oportunidades iguais para todos os cidadãos. O controle de constitucionalidade pode ser usado para assegurar que esses direitos sejam efetivamente protegidos e promovidos pelo Estado, contribuindo, também, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para o desenvolvimento mais equitativo da sociedade como um todo.

Ao garantir a conformidade das leis e políticas com os princípios constitucionais de igualdade e justiça social, o controle de constitucionalidade desempenha, portanto, um papel crucial na redução das disparidades e na promoção de um desenvolvimento mais equitativo entre diferentes regiões e grupos sociais. Essa abordagem é essencial para construir uma sociedade mais justa, inclusiva e coesa, onde todos os cidadãos tenham oportunidades iguais de prosperar e contribuir para o bem-estar comum.

#### **d) Incentivo à Participação Democrática e Engajamento Cívico:**

Um sistema eficaz de controle de constitucionalidade desempenha um papel fundamental no fortalecimento da democracia ao garantir que as leis e políticas governamentais reflitam os valores e interesses da sociedade como um todo. Essa função é essencial para promover a participação cívica e democrática em nível local, permitindo que as comunidades influenciem diretamente as decisões que afetam seu desenvolvimento e bem-estar.

Em uma democracia representativa, os cidadãos delegam autoridade aos seus representantes eleitos para tomar decisões em seu nome. No entanto, o controle de constitucionalidade atua como um mecanismo de salvaguarda para garantir que esses representantes estejam agindo dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e que suas ações estejam alinhadas com os princípios democráticos e os direitos fundamentais dos cidadãos. Ao revisar e, se necessário, invalidar leis ou políticas que violem a Constituição, o controle de constitucionalidade garante que o poder legislativo e o executivo operem dentro dos parâmetros estabelecidos pela vontade popular expressa na Constituição.



Além disso, ao possibilitar que os cidadãos contestem a constitucionalidade de leis ou políticas perante o judiciário, o controle de constitucionalidade promove o engajamento cívico e a participação democrática em nível local. Os cidadãos são incentivados a acompanhar de perto as ações do Governo, a compreender seus direitos constitucionais e a exercer seus direitos de contestação e apelo perante as instâncias judiciais. Isso fortalece a conscientização cívica e empodera as comunidades a participarem ativamente do processo democrático, influenciando as decisões que afetam seu desenvolvimento e bem-estar.

Além disso, ao garantir que as leis e políticas reflitam os valores e interesses da sociedade como um todo, o controle de constitucionalidade promove a legitimidade e a credibilidade das instituições democráticas. Os cidadãos têm mais confiança no sistema político quando sabem que suas preocupações e aspirações são levadas em consideração e protegidas pela Constituição. Isso contribui para a estabilidade política e social, criando um ambiente propício para o desenvolvimento e a prosperidade das comunidades locais.

Um sistema eficaz de controle de constitucionalidade é, portanto, essencial para fortalecer a democracia ao garantir que as leis e políticas governamentais estejam em conformidade com os princípios constitucionais e os valores da sociedade. Isso promove o engajamento cívico, a participação democrática e a legitimidade das instituições democráticas, permitindo que as comunidades influenciem diretamente nas decisões que moldam seu desenvolvimento e futuro.

Diante disto, este trabalho se revela importante, porque propugna uma educação emancipatória, que, teleologicamente, vai levar ao Desenvolvimento Local. A educação emancipatória é aquela que busca não apenas transmitir conhecimentos acadêmicos, mas também capacitar os indivíduos a pensarem criticamente, a questionarem as estruturas sociais e a se envolverem ativamente na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse contexto, formar o sujeito integral e promover a participação do cidadão desde cedo na análise da vida, da política e das estruturas sociais é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática e participativa.

Em primeiro lugar, a educação emancipatória reconhece a importância de formar o sujeito integral, ou seja, indivíduos que não apenas dominem conteúdos acadêmicos, mas que também desenvolvam habilidades socioemocionais, críticas e éticas. Isso envolve o cultivo da empatia, da solidariedade, da autonomia e do pensamento reflexivo, permitindo que os alunos se tornem cidadãos conscientes de seus direitos e responsabilidades na sociedade.

Além disso, a educação emancipatória também valoriza a participação ativa do cidadão desde os primeiros anos de vida. Isso significa criar espaços na escola e na comunidade onde as crianças e os jovens possam expressar suas opiniões, debater ideias, tomar decisões coletivas e se envolver em projetos que tenham impacto positivo em suas vidas e na comunidade ao seu redor. Ao participarem ativamente dessas atividades, os alunos desenvolvem habilidades de liderança, cooperação e resolução de conflitos, tornando-se agentes de transformação social.

A análise da vida, da política e das estruturas sociais é um componente essencial da educação emancipatória. Isso envolve não apenas o ensino de conceitos teóricos, mas também a exploração de questões concretas e relevantes para a vida dos alunos, como desigualdade social, discriminação, direitos humanos, meio ambiente, entre outros. Os alunos são encorajados a questionar as injustiças e a buscar soluções para os problemas que identificam em suas comunidades, desenvolvendo, assim, uma consciência crítica e um senso de responsabilidade social.

Por fim, é importante ressaltar que a educação emancipatória não se limita à sala de aula, mas se estende para além dos muros da escola, envolvendo a parceria com a comunidade e a sociedade civil. Ao estabelecer conexões entre o currículo escolar e as questões e desafios enfrentados pela comunidade, a educação emancipatória torna-se mais relevante e significativa para os alunos, preparando-os para se tornarem cidadãos engajados e comprometidos com a construção de um mundo mais justo e democrático.

Em suma, a educação emancipatória é essencial para formar sujeitos integrais e promover a participação cidadã desde cedo. Ao cultivar o pensamento crítico, a autonomia e o engajamento social, essa abordagem educacional contribui para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, inclusiva e igualitária.

Promover uma educação que não tenha como objetivo central a formação de sujeitos críticos, participativos e conscientes dos direitos fundamentais pode, de fato, ferir esses mesmos direitos. A negação de uma educação emancipatória pode privar os indivíduos do pleno exercício de seus direitos, contribuindo para a manutenção de estruturas de desigualdade e exclusão na sociedade.

Em uma sociedade democrática, a educação desempenha um papel fundamental na garantia e na promoção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Isso inclui o direito à educação de qualidade, que não apenas forneça conhecimentos acadêmicos, mas também promova valores como igualdade, justiça social, respeito aos direitos humanos e participação cívica.

Uma educação que não leve em consideração esses princípios pode contribuir para a perpetuação de desigualdades sociais e estruturas de poder injustas. Por exemplo, se as escolas não ensinam aos alunos sobre direitos humanos, diversidade, inclusão e justiça social, isso pode levar à perpetuação de preconceitos, discriminação e exclusão social. Da mesma forma, se os alunos não são incentivados a questionar as estruturas de poder existentes e a se envolverem ativamente na transformação da sociedade, isso pode resultar na manutenção do status quo e na negação dos direitos fundamentais de certos grupos sociais.

Além disso, uma educação que não promove a participação cívica pode minar a própria essência da democracia. A participação ativa dos cidadãos na vida política e social é fundamental para garantir a representatividade, a *accountability* e a legitimidade das instituições democráticas. Se os cidadãos não são educados e incentivados a participar ativamente do processo democrático, isso pode levar à marginalização de certos grupos e à concentração de poder nas mãos de poucos, comprometendo, assim, a efetividade da democracia.

É crucial que a educação tenha, portanto, como objetivo central a formação de cidadãos críticos, participativos e conscientes de seus direitos fundamentais. Somente, desta forma, podemos garantir uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática, onde todos os indivíduos tenham a oportunidade de desenvolver seu pleno potencial e contribuir para o bem comum.

Além de ser inconstitucional, uma educação que negligencie a formação de sujeitos críticos e participativos pode ter efeitos prejudiciais no Desenvolvimento Local. O desenvolvimento efetivo de uma comunidade é intrinsecamente ligado à liberdade de pensamento, expressão e participação cívica dos seus membros. Quando a educação não promove esses valores e habilidades, ela não apenas viola os direitos fundamentais dos cidadãos, como também pode inibir o progresso e a prosperidade local.

O Desenvolvimento Local é um processo que envolve a melhoria das condições de vida e o fortalecimento das capacidades das comunidades para enfrentar desafios e aproveitar oportunidades. Esse processo requer a participação ativa e informada dos cidadãos na definição de prioridades, na tomada de decisões e na implementação de políticas e projetos locais. Uma educação que não prepara os indivíduos para esse tipo de engajamento cívico compromete, portanto, o desenvolvimento sustentável e inclusivo das comunidades.

Além disso, uma abordagem educacional que não valoriza a liberdade de pensamento e a diversidade de ideias pode resultar em sociedades homogêneas e conformistas, em que a

inovação, a criatividade e a iniciativa são sufocadas. O Desenvolvimento Local requer um ambiente que promova a livre troca de ideias, o respeito às diferenças e a abertura ao novo. Uma educação que não cultive esses valores pode criar barreiras à inovação e ao progresso, limitando, assim, o potencial de crescimento e desenvolvimento das comunidades locais.

Por outro lado, uma educação que prioriza a formação de cidadãos críticos, participativos e comprometidos com os valores democráticos e os direitos humanos pode impulsionar o Desenvolvimento Local. Ao capacitar os indivíduos a pensarem de forma independente, a se expressarem livremente e a se engajarem ativamente na vida pública, essa abordagem educacional fortalece as bases humanas do desenvolvimento, criando as condições para uma sociedade mais justa, inclusiva e próspera.

Uma educação que não promova a formação de sujeitos livres, críticos e participativos não apenas viola os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também pode ser inibidora do Desenvolvimento Local. O verdadeiro progresso só pode ser alcançado quando as comunidades são capacitadas a se desenvolverem com liberdade, diversidade e em bases humanas.

À guisa de conclusão da presente unidade, a dissertação desenvolvida, pode, sob a perspectiva de argumentos jurisprudenciais, normativos e doutrinários, afirmar que o controle de constitucionalidade, no exercício de suas funções sociais, sob a perspectiva durkheimiana, além de ser um instrumento de garantidor ao DL, pode efetivamente englobar o Desenvolvimento Local como um de seus objetivos finalísticos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação vislumbrou realizar a análise de três temas com elevada relevância dentro da sociedade brasileira, sendo eles: o Controle de Constitucionalidade dos Atos Normativos; o Desenvolvimento Local e à Educação enquanto Direito Fundamental aos indivíduos, sendo que a partir desta análise, buscou-se, de certa forma, correlacionar todos os temas estudados.

Acerca do Controle de Constitucionalidade, a pesquisa teve por intuito inicial retratar sobre a construção histórica do próprio constitucionalismo em sentido amplo, para posteriormente buscar os pressupostos históricos da própria jurisdição constitucional, sejam eles em aspectos internacional, ou como se desenvolveu, sob a vigência das variadas constituições que vigoraram no Brasil.

A Constituição da República de 1988, por sua vez, inaugura a jurisdição constitucional atualmente vigente no país, criando um modelo de controle de constitucionalidade misto, abarcando estilos relativos ao controle concentrado, de origem europeia, e do controle difuso, de origem, norte-americana. Finalizando o estudo, pormenorizado, acerca da jurisdição constitucional, a presente pesquisa pode constatar que esta será desenvolvida por instrumentos próprios, com objetivo de, em síntese, verificar a compatibilidade dos atos normativos infraconstitucionais com o próprio texto constitucional.

Dando sequência à linha científica desenvolvida pela pesquisa, buscou-se analisar sobre a educação, inicialmente discorrendo sob seus aspectos fundacionais, perpassando para como a referida é concebida atualmente, em nível internacional, plano em que ela, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos ganhou status de direito fundamental inerente ao homem, como no plano nacional, sob seus aspectos orgânicos na dimensão constitucional, e na dimensão infraconstitucional, à margem da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em consonância à educação, buscou-se fazer a primeira correlação entre os temas analisados na dissertação, a partir da abordagem na qual se compreende que para a criação das relações interativas entre os agentes locais, bem como, do conhecimento detalhado da área que vislumbra o crescimento, condições imperativas para o atingimento do Desenvolvimento Local, é imprescindível que haja o conhecimento que, em sua grande parte, decorre do processo educacional.

Após a análise dos pressupostos do controle de constitucionalidade, a pesquisa se concentrou em compreender acerca do Desenvolvimento Local. Sobre tal tema, primacialmente, fora abordado acerca de seus aspectos históricos, perpassando para uma

análise de elementos mais intrínsecos relativos ao assunto, como suas diferenças com o desenvolvimento no local e, também, com as concepções de: espaço; território; territorialidade; lugar; comunidade e sentimento de pertença.

Ainda sobre o Desenvolvimento Local, sob a perspectiva de Ávila (2000), o trabalho identificou que este ocorrerá à medida que os próprios agentes locais passem a se interrelacionarem, com objetivo de criar mecanismos endógenos, que a partir das explorações dos recursos de determinada região, provoquem o seu desenvolvimento, não ficando, para tanto, a mercê de fatores externos, que possam propiciar o desenvolvimento, apenas incorporando tais fatores exógenos para complementação do desenvolvimento em sentido local, produzido a partir dos movimentos da própria comunidade.

Posteriormente, o trabalho cuidou de integrar o controle de constitucionalidade à temática da educação e do desenvolvimento local, tal perspectiva foi conseguida por meio de o método científico de análise de casos. O primeiro caso analisado foi acerca de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, na qual o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul reputou inconstitucional a Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017, do Município de Bela Vista/MS, que tinha por intuito instituir o Programa Escola sem Partido, naquela municipalidade. Já o segundo caso buscou, sob a orientação da constituição e da jurisprudência da Suprema Corte, analisar o Decreto Federal nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, que visava instituir na educação básica brasileira o Programa Nacional das Escolas Cívico-militares, e aventar eventual inconstitucionalidade presente em seu texto.

Em ambos foram identificadas circunstâncias legais afins, que infringiam o Princípio da Separação entre os Poderes, consagrados no artigo 2º da Constituição da República, a partir disso, pode-se identificar que a jurisdição constitucional, ao passo que pode retirar a eficácia jurídica dessas normas dissonantes do texto constitucional, pode-se, também, interferir na proteção de direitos dos indivíduos.

E, nos casos em apreço, existiram tais violações constitucionais, que, direta ou indiretamente, poderiam interferir no direito fundamental à educação, de modo que, com a atuação da jurisdição constitucional, esses direitos poderiam ser resguardados. Acerca dos direitos fundamentais, sob à abordagem estatuída pelo indiano Amartya Sen, o trabalho visou alocá-los, entre suas múltiplas funções, como uma perspectiva condicionante para a busca do desenvolvimento, visto que, sob tal perspectiva, o desenvolvimento não pode ser analisado apenas sob a abordagem de acumulação de riquezas, e sim, também, como imperativo para tal, a análise dos indivíduos, ou agentes locais, sob sua dimensão humana.

A partir desse ponto, o trabalho teve por objetivo identificar circunstâncias, que a partir de um julgamento de controle de constitucionalidade, pudessem interferir no desenvolvimento local, com base na visão durkheimiana, acerca da função social dos fenômenos sociais, de que em seus fins a jurisdição constitucional tem por escopo a guarda da Constituição, e tendo em vista que a Constituição resguarda direitos humanos, quando a jurisdição constitucional atua na defesa de tais direitos, podendo refratar retrocessos sociais ou interferir em questões relativas ao desenvolvimento do cidadão, ou da sociedade a qual está inserido, como nos dois casos em análise, pode-se constatar que o Controle de Constitucionalidade é dotado de estruturas que, quando acionadas, podem atuar na garantia ao Desenvolvimento Local.

A pesquisa ainda foi além, não ficando restrita à situação de que controle de constitucionalidade pode garantir o DL, mas que o controle de constitucionalidade tem o DL como um de seus objetivos fins, ao passo que, o desenvolvimento em sentido local, é caro à Constituição da República, que contém vários dispositivos com esse viés, sendo a jurisdição constitucional um instrumento de proteção à Constituição, é dialético que entre os seus objetivos finalísticos, também, contenham àqueles objetivos pretendidos pela própria carta política constitucional, sendo o desenvolvimento local um deles.

À guisa de finalização, entabulamos como resultados da presente dissertação, a afirmação de que, atuando sob a perspectiva de sua função social, o controle de constitucionalidade, para além de garantidor, tem a teoria do Desenvolvimento Local em seus objetivos fins, ressaltando que tal produto fora constituído apenas sob a perspectiva educacional, deixando à pesquisa em aberto para identificação de outros direitos resguardados pela jurisdição constitucional, que possam interferir de forma direta no desenvolvimento em sentido local, abrindo, ainda, para que tais casos sejam analisados, também, sob à abordagem de Desenvolvimento Nacional.

## REFERÊNCIAS:

- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.
- ARAÚJO, Castro. **A nova Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935, p. 246-247.
- ASSIS, Ana Elisa Spaolozzi Queiroz. **Escola sem partido: projeto sem sustância**. Revista Exitus, v. 8, n. 2, p. 15-33, 2018.
- ÁVILA, Vicente Fideles de. **Educação escolar e desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos**. Campo Grande: Editora UCDB, 2000.
- ÁVILA, Vicente Fideles. **"Paciência", capitalismo, socialismo e desenvolvimento local endógeno**. Interações (Campo Grande), v. 9, p. 85-98, 2008.
- ÁVILA, Vicente Fideles. **Cultura de subdesenvolvimento e desenvolvimento local / Vicente Fideles Ávila**. -Sobral: Edições UVA, 2005.
- ÁVILA, Vicente Fideles. **Dupla relação entre Educação e Desenvolvimento Local (endógenoemancipatório)**. Paidéia, 2012.
- ÁVILA, Vicente Fideles. **Pressupostos para Formação Educacional em Desenvolvimento Local. Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Universidade Católica Dom Bosco. Vol. 1, n. 1, set. 2000.
- BARBOSA, Rui **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo, in Trabalhos jurídicos**, cit., p. 95, e O direito do Amazonas ao Acre Septentrional, Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Commercio, 1910, v. 1, p. 103.
- BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo, in Trabalhos jurídicos**. Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. 1962, p. 54-55.
- BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo, in Trabalhos jurídicos**. Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. 1962, p. 82.
- BARROSO, Luís Roberto. **A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso**. Rio de Janeiro: FGV, pág. 25-77, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência/ Luís Roberto Barroso**. – 8.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BEATTY, Willard W. **Natureza e finalidade da educação comunitária**. In: HENRY, Nelson B. (Coord.). **Educação comunitária: princípios e práticas colhidos na experiência através do mundo. Tradução de Leonel Vallandro**. Rio de Janeiro: Globo, 1965 (Anuário da Sociedade Nacional para o Estudo da Educação).
- BELA VISTA, **Lei Municipal nº 1.598/2017, de 21 de dezembro de 2017**. Publicada no Diário Oficial do Município de Bela Vista/MS, Edição nº 998, de 09 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.belavista.ms.gov.br/uploads/0d53848a111e0e6b57862a85f62a3a41.pdf>>. Acesso em 11 de out. de 2023.
- BITTENCOURT, Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. Reimp. Brasília, Ministério da Justiça, 1997.



BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos/Norberto Bobbio; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer**. – [Reimpr.] – Rio de Janeiro: LTC, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL, Decreto nº 10.004 de 05 de setembro de 2019, que Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.

BRASIL, Decreto nº 11.611 de 19 de julho de 2023, que Revoga o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.

BRASIL, Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil.

BRASIL, Lei nº 13.300 de 23 de junho de 2013, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 13.978 de 17 de janeiro de 2020, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.

BRASIL, Lei nº 14.144 de 22 de abril de 2021, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.

BRASIL, Lei nº 14.303 de 21 de janeiro de 2022, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022.

BRASIL, Lei nº 3.439 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL, Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL, Lei nº 9.868 de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

BRASIL, Lei nº 9.882 de 03 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 08 set. 2023;

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL, Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99774>>. Acesso em: 08 set. 2023.

CAMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA. **Ata nº 040 Sessão Ordinária de 27/11/2017**.

Disponível em:

<<https://esaj.tjms.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1404576-17.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=1404576-17.2018.8.12.0000&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=>

UNIFICADO&recaptcha\_response\_token=03AFcWeA4lfkV-kUCuazXMn-Ck91SU8UnrHdckJQx4eL78BjNY3M10UkFVy4KTO8DhY20D8GLsdmCdvXoaPm0gQwn gUCcFDvXtw9tFaxVFUSkbPXGzbOzk\_66NV0Ml2INwzpzn36QzzrRWHPD79AjkWYtJJW\_Xp0QyQx6yfp0ZbO\_HE\_eI0nyQaxqLRIntk5iJtcoc-rOzgmVyFLLz4Q03wMiGbo023CQGTaVJUsVqvWumpn4bA6d8guzC1sL0ZCV3vLdhRfOkSNPOLNS6BZjfeOrR2PbJaU4GxXGft4Rx8LxDFCY1GOk4WCEMPgBgjyqIvTpxh7nv-f7mQtoTzuEtM8KfVyzsUNbdaghTM7ZV\_EEPwW11-RwGXEEKck3CLEMtTYbYydC9ISfyQm-AOo6DU3dHekSBx9vM0Fyc9X6zhn04YqTS3F5D-DzCCZzLcilA0yYemEVmrOq\_GGiHie2Yoq\_oDhhJA2b99UUmV EAAKKbi9WE1cJOOwz FVFz1KLAJ\_sizwsMNNYKmiRoAVB3LQNMXeUfhzAwVHe8\_jZayG8Kx6uvSeJvipY&uu idCaptcha=sajcaptcha\_1fc17c6765df43b68eed5986bb27c391#>. Acesso em 11 de out. de 2023.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 2. Ed. Lisboa, Calouste-Gulbenkian, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Porto Alegre, Sergio A. Fabris Editor, 1984.

CARPIO, Jose Martín; LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre e Martins, OLIVEIRA, Sérgio Ricardo de. **“Los retos de Mato Grosso do Sul: entre la globalización y el desarrollo local”**. En: Marquez, D.; Navarro, j.; Case, D’Arcy Davis (Preparación). Herramientas para la comunidad: conceptos, métodos y herramientas para el diagnóstico, seguimiento y la evaluación participativos en el desarrollo forestal comunitario. Quito: Abya-yala.

CASTILHO, Maria Augusta de. ZARDO, Thayliny Zardo. DORSA, Arlinda Cantero. **“Encenação teatral da retirada da laguna no Município de Nioaque-MS”**. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, julio-septiembre, 2017.

CLAUDE, Richard Pierre. **Direito à educação e educação para os direitos humanos**. Sur. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 2, p. 36-63, 2005.

CLAVERY, Elisa. PARREIRA, Marcelo. **Somente 0,24% do dinheiro para infraestrutura de escolas cívico-militares foi efetivamente gasto**. G1. Brasília. 29 de abril de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/29/somente-024percent-do-dinheiro-para-infraestrutura-de-escolas-civico-militares-foi-efetivamente-gasto.ghtml>>. Acesso em 14 out. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 10, n. 20, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELMONDES, João Paulo Sales. **Precedentes judiciais como alternativa para os entraves na demarcação de terras indígenas e seus reflexos para o Desenvolvimento Local**. 2016, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidade). Orientador: Pedro Pereira Borges. Campo Grande-MS: Universidade Católica Dom Bosco;

DEMERVAL SAVIANI FALA SOBRE O ESCOLA SEM PARTIDO, 2017. 1 vídeo (06 min e 20 seg). Publicado pelo canal: Juliana Gobbe. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ea0qFkoA2p4>>. Acesso em 10 out. 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. Vol. 2, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente do Brasil**. *Estudios*

**Latinoamericanos**, v. 4, p. 53-72, 1978.

DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente do Brasil**. Estudos Latinoamericanos, v. 4, p. 53-72, 1978.

DOWBOR, Ladislau. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DOWBOR, Ladislau. **Educação e desenvolvimento local**. Globalização, educação e movimentos sociais, v. 40, p. 22-36, 2006.

DURKHEIM, Émile. **As regras do Método Sociológico**. Tradução: Eduardo Lúcio Nogueira. Título original: *Les règles de La méthode sociologique*. 8.ed. Editorial Presença, Lisboa, 2001.

EDUCAÇÃO - CAMILO SANTANA FALA SOBRE ESCOLAS CÍVICO-MILITARES E PRIORIDADES DA PASTA – 12/04/23 (2ª), 2023. 1 vídeo (01 hora 36 min e 29 seg).

Publicado pelo canal: Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=bGj4luDi20Y>>. Acesso em 14 out. 2023.

ESCOLAS CÍVICO-MILITARES NÃO TÊM BASE LEGAL; NÃO PODEM CONFUNDIR COM ESCOLAS MILITARES, DIZ SANTANA. 2023. 1 vídeo (05 min e 06 seg). Publicado pelo canal: UOL. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0uI9JkilcAM>>.

Acesso em 14 out. 2023.

FINKIN, Matthew W.; POST, Robert. **For the Common Good: Principles of American Academic Freedom**. New Haven: Yale University Press, 2011, livre tradução (Não paginado).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000.

GONZÁLEZ, Román Rodrigues. **La escala local del desarrollo - definición y aspectos teóricos**. Departamento de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador-BA, ano I, n., 1998.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional; textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho**. São Paulo: Saraiva, 2009, (Não paginado).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota técnica: índice de desenvolvimento da educação básica-Ideb**. Brasília, 2021.

JOAQUIM BARBOSA MARBURY X MADISON, 2018. 1 vídeo (58 min e 19 seg).

Publicado pelo canal: Ozeas Lopes. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=1ZGnScTt5Fk>>. Acesso em 20 set. 2023.

KELSEN, Hans. **La garanzia giurisdizionale della costituzione, in Lagi wttzia costituzionale; e Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit**. WdstRL. Caderno 5, 1929.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LE BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. **Do território produzido e vivido ao dinamismo territorial**. Campo Grande, MS, 2008.

LENIN, Vladimir Il'ich. **El imperialismo, etapa superior del capitalismo**. 1930.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. MORAES, Ismael Evangelista Benevides. **Direito constitucional**. 2 ed. Fortaleza: LCR, 2008.

LUZURIAGA, Lorenzo. **História da educação e da Pedagogia**. 16. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1985.

MARQUES, Heitor Romero. **Desarrollo Local em la escala humana: uma exigência del siglo XXI**. Campo Grande/MS: Mundial, 2013.

MARQUES, Heitor Romero. **Metodologia da pesquisa e do trabalho** [et al.]. 4. ed. rev. e Atual. – Campo Grande: UCDB, 2014.

MATO GRASSO DO SUL. **Tribunal de Justiça do Estado. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1404576-17.2018.8.12.0000** Disponível em:

<[MATO GROSSO DO SUL, TJ-MS - ADI: 14045761720188120000 MS 1404576-17.2018.8.12.0000, Relator: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, Data de Julgamento: 25/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/02/2019.](https://esaj.tjms.jus.br/cposg5/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1404576-17.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=1404576-17.2018.8.12.0000&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO&recaptcha_response_token=03AFcWeA4lfkV-kUCuazXMn-Ck91SU8UnrHdckJQx4eL78BjNY3M10UkFVy4KTO8DhY20D8GLsdmCdvXoaPm0gQwn_gUCcFDvXtw9tFaxVFUSkbPXGzbOzk_66NV0MI2INwzpz36QzzrRWHPD79AjkWYtJJW_Xp0QyQx6yfp0ZbO_HE_eI0nyQaxqLRIntk5iJtcoc-rOzgmVyFLLz4Q03wMiGbo023CQGTaVJUsVqvWumpn4bA6d8guzC1sL0ZCV3vLdhRfOkSNPOLNS6BZjfEOrr2PbJaU4GxXGft4Rx8LxDFCY1GOk4WCEMPgBgjyqIvTpxh7nv-f7mQtoTzuEtM8KfVyzsUNbdaghTM7ZV_EEPwW11-RwGXEEKck3CLEMtTYbYydC9ISfyQm-AOo6DU3dHekSBx9vM0Fyc9X6zhn04YqTS3F5D-DzCCZzLcilA0yYemEVmrOq_GGiHie2Yoq__oDhhJA2b99UUmV EA AKKbi9WEICjOOWzFVFz1KL AJ_sizwsMNNYKmiRoAVB3LQNMXeUfhzAwVHe8_jZayG8Kx6uvSeJvipY&uu idCaptcha=sajcaptcha_1fc17c6765df43b68eed5986bb27c391#>. Acesso em 11 de out. de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

MATO GROSSO DO SUL. Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www.cge.ms.gov.br/legislacao/constituicao-estadual/>>. Acesso em 15 de set. de 2023.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **A teoria das constituições rígidas**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980.

- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MENDES, Gilmar Ferreira, **Jurisdição Constitucional**, 5. Ed., São Paulo: Saraiva, 2005
- MENDES, Gilmar Ferreira, **Jurisdição constitucional**, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco**. – 7.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2012. – (Série – IDP).
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco**. – 15.ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – (Série – IDP).
- MENDES, Gilmar Ferreira; DA UNIÃO BRASIL, Advocacia Geral. **Controle de constitucionalidade: repercussões na atividade econômica**. 2009.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Fome no Brasil piorou nos últimos três anos, mostra relatório da FAO**. Brasília. 12 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao>>. Acesso em 14 out. 2023.
- NASCIMENTO, Francisco Paulo do. **Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática - como elaborar TCC / 2. ed. rev.** Francisco Paulo do Nascimento; Flávio Luís Leite Sousa. – Brasília: 2023.
- OLIVEIRA, Heli Sabino de; MARIZ, Débora. **Movimento Escola Sem Partido: uma leitura à luz de Paulo Freire**. Educação UFSM, v. 44, 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acesso em 23 de setembro de 2023.
- PAVIANI, Jayme. **Problemas de filosofia da educação**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991;
- PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos**. Cadernos de pesquisa, v. 35, p. 43-55, 2005.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos: desafios e perspectivas contemporâneas**. Rev. TST, Brasília, vol. 75, n. 1, 2009.
- PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. Saraiva Educação SA, 2017.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**, tomo VIII: Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2002.
- QUADROS, Claudemir de. **História da educação brasileira**. 2010.
- RIBEIRO, Lamartine Santos. **Os Direitos Humanos como determinante do Desenvolvimento Local para nações indígenas na América do Sul**. 2019. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidade). Orientador: Heitor Romero Marques. Campo Grande–MS: Universidade Católica Dom Bosco.
- RIBEIRO, Silvia Pradines Coelho. **A participação do Legislativo no processo de celebração dos tratados**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 43, n. 170, p. 273-286, abr./jun. 2006. p. 281.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nasseti. Título

**original “Du contrat social”** (1762). 3.ed. Editora Martin Claret LTDA. 2000.

SANTOS, Adelcio Machado dos; **GONÇALVES**, Sonia de Fátima. **Introdução à abordagem histórico educacional**. Professare, p. 67-84, 2012.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 2. Ed. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SARMENTO, George. **As gerações dos direitos humanos e os desafios da efetividade**. Academia.edu. outubro, 2013.

SAVIANI, Dermeval **A lei da educação: LDB [livro eletrônico]: trajetória, limites e perspectivas / Dermeval Saviani**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2019, (Não paginado).

SCHUELLER, Larissa Pinheiro. **Controle difuso de constitucionalidade**. Retirado de: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/2/Controle\\_de\\_Constitucionalidade\\_140.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/2/Controle_de_Constitucionalidade_140.pdf). Acesso em, v. 20, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Editora Companhia das Letras, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. – 1. Ed., 1. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. – (Acadêmica; 107).

SOARES, André Luís Ramos. **História da educação**. 2010.

SOUZA, Cristiane Vitória de et al. **Poder Constituinte derivado decorrente dos municípios?** Interfaces Científicas-Direito, v. 1, n. 1, p. 71-80, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 202-3 BAHIA**. 05 de setembro de 1993, Brasília/DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266248>>, acesso em 11 de setembro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 33-5 PARÁ**. 07 de dezembro de 2005, Brasília/DF. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/paginador%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/paginador%20(2).pdf)>, acesso em 14 de outubro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.537 - ALAGOAS** 24 de agosto de 2020, Brasília/DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837203>>, acesso em 12 de outubro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 763 – 7 SÃO PAULO**. 23 de outubro de 1992, Brasília/DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346589>>, acesso em 12 de setembro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 763 – DISTRITO FEDERAL**. 25 de novembro de 2015, Brasília/DF. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9936721>>, acesso em 12 de setembro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.659 – AMAZONAS**. 13 de dezembro de 2018, Brasília/DF. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749756388>>, acesso em 14 de setembro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 902-8 SÃO PAULO**. 03 de março de 1994, Brasília/DF. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346680>>, acesso em 11 de setembro de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 86.161-GO, Rel. Min. Soares Muñoz, *RTJ*, 95:202, 1981.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Vocábulo Jurídico (Tesouro). Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=ATO%20NORMATIVO%20PRIM%C3%81RIO#:~:text=NOTA%3A->>>. Acesso em 20 set. 2023.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional / Michel Temer**. 24. Ed, São Paulo, Malheiros, 2019.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 2, 2001.

TORRES, Rosa María. **A educação em função do desenvolvimento local e da aprendizagem**. Org.). CENPEC-Centro de estudos e pesquisa em educação, cultura e ação comunitária-. Muitos lugares para aprender. São Paulo, p. 81-89, 2003.

TUAN, Yi-Fu. **Geografia Humanística**. In: CHRISTOFOLETTI, A. (Org.). **Perspectiva da Geografia**. São Paulo: Difel, p. 143-164, 1982.

YORY, Carlos Mário. **“La planificación estratégica y la participación de los actores Sociales locales”**. Interações – Revista Internacional de desenvolvimento local, Campo Grande: UCDB – Vol. 1, n. 1, 2000.