

DISTINGUISHING CONSTITUCIONAL E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CONSTITUTIONAL DISTINGUISHING AND THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT: THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE CASE

Bernardo Camargo Burlamaqui¹

RESUMO: Este trabalho se volta a analisar o julgamento que concluiu pela constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão de fiscalização administrativa do Poder Judiciário. Partindo-se de algumas das possibilidades que uma Federação oferece, investiga-se que fundamentos foram adotados pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal para distinguir o caso de precedentes anteriores, apurando como as especificidades do sistema federativo brasileiro foram tratadas pela Corte. Busca-se compreender, enfim, em que medida o pacto federativo definido pela Constituição de 1988 estabelece os contornos para a atuação do CNJ diante da unidade da jurisdição.

Palavras-chave: Federalismo; Conselho Nacional de Justiça; Poder Judiciário; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This work turns to analyze the judgement that declared the constitutionality of the creation of the National Council of Justice as an administrative supervision instance of the Judiciary Power. Starting from the possibilities of a Federation, it investigates which fundaments were adopted by the Justices of the Federal Supreme Court to distinguish the case from previous precedents, searching how specificities of Brazilian federative system were considered by the Court. It intends to comprehend, at long last, to what extent the federative pact designed by the Constitution of 1988 establishes the guidelines for the action of CNJ considering the unity of jurisdiction.

Keywords: Federalism; National Council of Justice; Judiciary Power; Federal Supreme Court.

1 Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Especialização em Advocacia Pública pela Escola Superior de Advocacia Pública do Estado do Rio de Janeiro, vinculada à Procuradoria-Geral do Estado. Pesquisador egresso do Observatório da Justiça Brasileira – OJB/UFRJ. E-mail para contato: beburlamaqui@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, trouxe significativas inovações ao ordenamento jurídico brasileiro. Dentre elas, merece destaque a criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão voltado à fiscalização administrativa do Poder Judiciário, que foi objeto de intensos debates quanto à sua possível inconstitucionalidade diante das escolhas feitas pelo Constituinte de 1988.

Nesse sentido, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.367, que questionava a validade dos dispositivos relativos ao CNJ, argumentando-se que a instituição do Conselho, além de ferir a separação de Poderes, estaria em desacordo com o pacto federativo estabelecido com o advento da Constituição da República vigente, uma vez que, segundo se sustentava, órgão federal não poderia se firmar como supervisor da atuação das Justiças Estaduais.

Assim, o Supremo Tribunal Federal – STF se pronunciou sobre a matéria, decidindo pela constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça enquanto instituição administrativa de controle, de modo contrário a seu posicionamento anterior, traçando distinções quanto a casos que poderiam ser enxergados como precedentes a serem observados por parte da Corte.

O que este trabalho busca responder, então, é em que medida os fundamentos adotados pelos Ministros que formaram a tese vencedora se mostraram suficientes ao *distinguishing* aplicado pelo Tribunal, tendo-se como objetivo verificar as razões que afastaram o Supremo do acolhimento da tese de suposta ofensa ao pacto federativo, investigando o tratamento dado pelo STF ao CNJ como nova peça na estrutura do Poder Judiciário brasileiro.

Para isso, serão inicialmente abordadas as possibilidades em tese do Federalismo. Ainda que não tão profundamente, serão delineados contornos acerca do conceito em abstrato, lançando olhares sobre aquilo que pode ser desenvolvido, inclusive em termos legislativos, a partir de sua complexidade teórica.

Após, é traçado breve panorama acerca de casos referentes a instâncias fiscalizadoras da atuação do Judiciário anteriormente decididos pelo Supremo Tribunal Federal, debruçando-se sobre as efetivas razões apresentadas nos votos dos Ministros do Supremo quando do julgamento da ADI nº 3.367, em que parece ter ficado consolidado o entendimento de que a criação do Conselho Nacional de Justiça é medida não apenas válida à luz da ordem constitucional, como também positiva à unidade do Poder Judiciário e ao efetivo exercício da jurisdição estatal.

2. FEDERALISMO EM ABSTRATO: POSSIBILIDADES DO SISTEMA FEDERATIVO

Enquanto instância política, uma Federação é marcadamente definida pela coexistência entre variadas ordens que, apesar de diversas, remetem a um elemento comum, de modo que, apesar de dotarem de certa liberdade e independência, possuem contornos

gerais assemelhados, ainda que puramente estruturais. Em outros termos, pode-se dizer que o federalismo se perfaz quando presente a autonomia de diferentes entes diante de uma figura central, não necessariamente centralizadora, que estabelece objetivos comuns às unidades federadas, sem, contudo, estabelecer os meios pelos quais tais finalidades serão alcançadas.

Em se tratando do campo do direito, esse fenômeno se demonstra pela

[...] Pluralidade de ordens jurídicas parciais, editadas por cada entidade, sendo a unidade do sistema garantida pela Constituição Federal, que estabelece a autonomia dos componentes do Estado, distribui entre eles as competências estatais e preside suas relações.²

Assim, não seria incorreta a determinação de que um Estado Federado, quando analisado sob perspectiva jurídica, constitui-se a partir da delegação de tarefas e funções (repartição de competências), realizada por um documento superior (a Constituição) com o intuito principal de que se mantenham assegurados os interesses regionais e locais, recorrentemente distintos.

É nesse sentido que, ao se avaliar a sistemática de organização do Poder Político proposta pelo federalismo, não se pode tratar nenhuma resposta como absoluta, sobretudo se considerado o fato de que as Federações, apesar de fundadas por instrumentos normativos, tendem a se formar diante de circunstâncias que em muito ultrapassam a esfera restrita do jurídico, isto porque “[a]rranjos institucionais não surgem de valores abstratos; seu sucesso depende de fatores (geográficos, sociais etc.) que não são determinados pelo direito, embora interajam com ele”³.

Alcançar um conceito abstrato que atenda à plena configuração de todas as formas de Federalismo ao redor do globo se faz de certo modo inviável, exatamente porque cada País conforma o sistema a suas peculiaridades, adotando especificidades que respondam a suas demandas particulares. E se não há regra geral, aponta-se para a evidente necessidade de se enfrentar as complexidades envolvidas na temática a partir da adoção de um viés que admita como possível a flexibilidade da maneira como se arranjam as instituições⁴, nesse tipo de contexto. Conceber o Federalismo como um movimento dinâmico de distribuição do Poder, nesse cenário, não seria desnaturar suas raízes. Pelo contrário, assumir sua mutabilidade apenas fortaleceria suas matrizes teóricas.

Não à toa, tem-se em conta que “as bases conceituais do federalismo foram definidas a partir de fatores e necessidades práticas e conjunturais surgidas no contexto do processo de independência estadunidense.”⁵, compreendendo-se que a própria idealização do federalismo partiu de uma análise casuística. Diversamente de boa parte dos institutos

2 PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, Rio de Janeiro, 2017, p. 127.

3 *Idem*.

4 PIRES, *op. cit.*, p. 127-128.

5 ANDRADE, Mário César da Silva. **Dependência financeira dos municípios brasileiros**: entre o federalismo e a crise econômica. *Revista Espaço Acadêmico*, a. XVI, n. 185, Maringá, 2016, p. 74.

que se estuda pelo direito, a Federação não se deu pela concretização de ideais abstratos. Em verdade, o esforço teórico quanto ao tópico se faz precipuamente pela tentativa de abstração de um elemento resultante de circunstâncias fáticas, observadas em sua concretude. E é exatamente sob esse olhar que se encontra uma das mais interessantes possibilidades de uma Federação.

Ainda que boa parte de suas características sejam intensamente distintas, os sistemas federativos possuem um ponto em comum: a atribuição de autonomia, por parte de um ente principal, a outros, para que estes possam, de acordo com suas situações específicas, reger as relações sociais de uma maneira geral⁶, sem que se enxerguem como concorrentes, de modo que a “cooperação se apresenta, assim, como um elemento indispensável do pacto federativo”⁷, marcando-se o sistema como a união entre entes dissemelhantes que, apesar de não se subordinarem diretamente um ao outro, colaboram entre si em virtude de um ponto comum.

O fato é que as bases do federalismo na forma como se debate hoje não se amparam em uma teoria sociopolítica bem definida, mas sim numa experiência prática tida como bem-sucedida – a das antigas 13 Colônias –, o que tende a evidenciar o caráter flexível do sistema.

Sobre a gênese da forma de Estado denominada federalista, a maioria dos estudiosos converge ao afirmar que se trata de um fenômeno moderno, de um debate recente, que teria surgido, de fato, no século XVIII, a partir da Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787. Seria o federalismo, dessa forma, fruto da experiência norte-americana no período compreendido entre 1776 e 1787, cuja teorização é atribuída a James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, autores da obra “Os Artigos Federalistas”.⁸

E ainda que as ideias inicialmente propagadas por Madison, Hamilton e Jay tenham se direcionado a uma figura central com o objetivo de defesa comum⁹, os próprios autores admitiam que a existência de um ente centralizador serviria a atender a distintas demandas da nação¹⁰, já que “That consideration naturally tends to create great respect for the high opinion which the people of America have so long and uniformly entertained of the importance of their continuing firmly united under one federal government, vested with sufficient powers for all general and national purposes.”^{11, 12}

6 Ainda que em algumas Federações essa autonomia não seja tão ampla, é de se atentar que ela raramente se limita a aspectos estanques, em termos comparativos. A autonomia, como se compreende, pode ser financeira, de governo, administrativa ou organizacional.

7 ANDRADE. *Ibidem*.

8 LIMA, Rogério de Araújo. **Os Artigos Federalistas**: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. Revista de Informação Legislativa, a. 48, n. 192, Brasília, 2011, p. 126.

9 LIMA, *op. cit.*, p. 128.

10 MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Federalist Papers: Primary Documents in American History. In: Library of Congress. Disponível em: <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>>. Acesso em: 03 jun. 2025.

11 Em tradução livre: “Essa consideração naturalmente tende a nutrir o grande respeito pela opinião que o povo da América tem há tanto tempo de maneira uniforme alimentado acerca da importância de se manterem firmemente unidos sob um governo federal, investido de poderes suficientes para todos os propósitos gerais e nacionais.”

12 JAY, John. Federalist No. 3. In: MADISON; HAMILTON; JAY. *op. cit.*

É nesse cenário que se vislumbra uma das mais interessantes possibilidades de uma Federação, qual seja, a de se realizar testes. Se o sistema federativo tem seus pilares fincados na maleabilidade, é possível se deduzir que podem ser promovidos diversos ajustes, a fim de que cada vez mais arranjos possam se colocar à prova.

Ora, para que se verifique se a água de um rio está gelada, por exemplo, um sujeito não precisa se jogar por inteiro na corrente, sendo suficiente a exposição à temperatura apenas de um de seus pés. De modo similar, para averiguar se um tratamento dermatológico feito a *laser* causa dores, basta que o sujeito exponha uma de suas mãos aos raios do aparelho, sendo desnecessária a sujeição de todo o seu corpo para que possa tomar conclusões quanto a sua sensibilidade.

O mesmo ocorre com uma Federação. Para se investigar como a instituição de um tributo se dará em termos práticos de arrecadação, por exemplo, seu recolhimento por parte de um único ente já pode servir à adequada adaptação da ideia à realidade, de modo que eventuais dificuldades apresentadas possam ser sanadas antes mesmo de a tributação se realizar por todos os entes, sendo eventuais problemas suportados em escala reduzida se comparada aos seus resultados positivos.

Essa perspectiva laboratorial¹³ permite que iniciativas legislativas passem por uma espécie de período de experiência, sendo suas consequências, jurídicas e sociais, postas à testagem. O Poder Público, assim, passa a poder se valer da prerrogativa de aplicar determinada ideia em um território menor, a fim de apurar se a legislação em questão se mostra viável, de modo que se suportaria um ônus significativamente reduzido no caso de insucesso¹⁴.

A Federação permite, aos seus componentes, a possibilidade de se tornarem laboratórios de experiências sociais e econômicas, podendo, as experiências bem-sucedidas, serem transplantadas para os outros componentes.

Assim, os Estados-membros (...) são meios convenientes para multiplicar as opções do povo em assuntos nos quais a uniformidade nacional não seja imperativa, ou não seja desejável.¹⁵

Esta possibilidade poderia ter sido considerada, na história brasileira recente, em se tratando da criação de órgão fiscalizador da atividade administrativa do Poder Judiciário, uma vez que antes de o constituinte reformador criar o Conselho Nacional de Justiça, diversas foram as iniciativas do constituinte decorrente que apontaram nessa mesma direção.

13 Cf. MESQUITA, Patrick Bezerra. **Federalismo como um laboratório de experiências legislativas**: a questão dos Ministérios Públicos de Contas estaduais autônomos. Revista Digital do MPC do Estado do Paraná, v. 2, n. 3, Curitiba, 2015, p. 64-65.

14 A perspectiva laboratorial é costumeiramente lembrada, pelos estudiosos, a partir de discursos de autoridades públicas que, ao longo da história política dos Estados Unidos, abordaram o potencial experimentalista de uma Federação. A esse título, destaca-se como pronunciamento de relevância mais recente o da Juíza O'Connor da Suprema Corte no caso *Comissão Federal Regulamentadora da Energia versus Mississipi*. Cf. FARIAS, Paulo José Leite. **O papel dos Estados-Membros na melhoria da proteção ambiental brasileira**: diversidade legislativa em harmonia com a riqueza dos biomas brasileiros. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, v. 10, n. 1, 2018, p. 191.

15 FARIAS, *op. cit.*, p. 190.

Quer dizer, antes da criação do CNJ, por meio da EC nº 45/2004, poderia ter sido testada, ao menos com mais liberdade, a ideia de se implementar órgão de fiscalização administrativa das instâncias judiciais.

3. *DISTINGUISHING* NO STF E A CONSTITUCIONALIDADE DO CNJ

Em 1997, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 135, enfrentou, pela primeira vez após a promulgação da Constituição da República de 1988, o questionamento acerca da constitucionalidade de criação de órgão estadual voltado ao controle fiscalizatório dos atos do Poder Judiciário. Na ocasião, emenda à Constituição Estadual da Paraíba que instituía o Conselho Estadual de Justiça foi julgada inválida diante do parâmetro imposto pela Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, o STF decidiu pela declaração da inconstitucionalidade das iniciativas similares dos estados do Pará, na ocasião do julgamento da ADI nº 137, e do Mato Grosso, no bojo da ADI nº 98. Anos depois, em 2003, para consolidar esse entendimento quase que em definitivo, foi editado o verbete de Súmula nº 649, que enuncia ser “inconstitucional a criação, por Constituição Estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.”¹⁶.

Ocorre que, apesar de a leitura da súmula indicar que o pacto federativo foi elemento fundamental para o estabelecimento desta tese, uma primeira visão poderia indicar o princípio da separação de poderes como o fundamento principal das decisões. Ao menos parece ter sido essa a interpretação da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, que ajuizou a ADI nº 3.367 para questionar a validade da Emenda Constitucional nº 45/2004 no que se relacionava à instituição de Conselho Nacional de Justiça. Seus argumentos atribuíram essencial papel à separação dos Poderes para o deslinde da questão, muito provavelmente porque os próprios Ministros do Supremo haviam se posicionado dessa maneira em momento anterior.

Não de outra forma, em seu voto na ADI nº 3.367, o Ministro Relator deixou bastante clara a relevância que se deu ao fato de os órgãos estaduais considerados inconstitucionais se colocarem como figuras externas em relação ao Poder Judiciário, mencionando inclusive suas composições a título de ilustração¹⁷.

Em primeiro lugar, os conselhos criados por leis dos Estados da Paraíba, do Mato Grosso, de Sergipe, do Ceará e do Pará, objetos daqueles precedentes, figuravam autênticos órgãos *externos* ao Poder Judiciário, concebidos e disciplinados em posições marginais à sua estrutura orgânico-burocrática. (...) Nenhuma das composições desses colegiados contava tampouco com presença majoritária de membros pertencentes às magistraturas estaduais. A representação dos juízes era ali, em todos

16 BRASIL. **Súmula nº 649/STF**, de 2003. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula649/false>> . Acesso em: 19 abr. 2024.

17 Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso, responsável por relatar o processo, menciona decisões proferidas no bojo das ADIs nº 197 e 251, que tratavam de questão similar referente aos estados de Sergipe e do Ceará, respectivamente. Ocorre que, quando do julgamento da ADI nº 3.367, tais ações ainda não haviam sido definitivamente julgadas, motivo pelo qual não são referenciadas neste trabalho.

os conselhos, apenas equiparada, quando não inferior ao número de membros advindos doutros setores sociais.¹⁸

Pelo próprio entendimento esposado pelo STF, assim, é permitida a conclusão de que, se integrassem o Poder Judiciário, e se compostos por mais Magistrados do que por outros membros, as iniciativas estaduais poderiam ser consideradas como válidas à luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade teria como amparo não a ofensa ao pacto federativo, mas a violação à separação entre os Poderes.

Mas se assim fosse, o simples fato de o CNJ apresentar a maioria de sua composição integrada aos quadros da Magistratura já seria suficiente para considerá-lo como órgão interno do Judiciário. E foi a partir daí que a Corte traçou melhor distinção entre os precedentes anteriores e o caso em questão. O pacto federativo, afinal de contas, foi fundamento crucial para que a criação do Conselho Nacional de Justiça fosse declarada constitucional.

A leitura da já citada súmula, publicada pela Corte, serve a confirmar este raciocínio, já que, a contrassenso, ela autoriza se interpretar que a criação dos órgãos de controle não é inconstitucional se procedida pelo Constituinte Federal. Nesse sentido, é invocado o princípio da unidade de jurisdição como pilar fundamental ao Estado Democrático de Direito, uma vez que o exercício do poder jurisdicional seria consequência direta da soberania estatal.

Assim, sendo o Poder Judiciário eminentemente nacional, careceriam os Estados-membros da Federação Brasileira de

[...] Competência constitucional para instituir conselhos, internos ou externos, destinados a controle de atividade administrativa, financeira ou disciplinar das respectivas *Justiças*, porque a autonomia necessária para o fazer seria incompatível com o regime jurídico-constitucional do Poder Judiciário, cuja unidade reflete a da soberania nacional.¹⁹

Ora, como o próprio provimento jurisdicional deixa evidente, a externalidade do órgão fiscalizador se mostra em certa medida desimportante à validade da norma diante da Constituição da República, se ele tiver estatua estadual, já que, ainda que os conselhos anteriormente instituídos pelos Estados integrassem o Poder Judiciário, eles seriam considerados inconstitucionais.

Assim, o *distinguishing* traçado pelo Supremo Tribunal Federal demonstra que não está na composição do CNJ, nem em sua localização na estrutura do Judiciário Nacional, como se poderia imaginar, a razão de decidir. Em verdade, diferencia-se a ADI n. 3.367 dos processos apontados como precedentes pela AMB, que impugna a validade das normas instituidoras do Conselho, pela sua relação com o pacto federativo, isto é, em como o CNJ está colocado no arranjo do sistema federativo do Brasil.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367**. DJ. 17/3/2006. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 22 abr. 2022, p. 53.

19 BRASIL, *Ibidem*, 2006, p. 54.

O Supremo Tribunal Federal chega a afirmar que a criação do “Conselho não anula, antes reafirma o princípio federativo”²⁰, cabendo-se questionar, entretanto, em que medida o Federalismo em sua concepção mais abstrata poderia ter sido compreendido de modo distinto. Talvez, se tomada a perspectiva experimentalista propiciada pelo sistema, uma das mencionadas iniciativas estaduais pudesse proporcionar algumas diretrizes sobre a criação de um órgão correcional de nível nacional, fazendo de determinado ente um laboratório.

Quer dizer, o que se verifica, da fundamentação apresentada pelos Ministros, é que as iniciativas anteriores ao CNJ não foram suprimidas por configurarem ofensa ao princípio da separação de poderes, como alguns aventam. Os votos da ADI nº 3.367 indicam, em realidade, que a atuação dos legisladores estaduais fora tida como inválida na medida em que violavam o princípio federativo. E é justamente isso o que causa certa estranheza, na medida em que a Federação tem como uma de suas mais interessantes possibilidades a de que entes menores façam de laboratório para o ente nacional.

Não se pretende, aqui, fazer juízo sobre a qualidade do CNJ como realizado na Emenda Constitucional n. 45/2004, nem se intende dissertar sobre eventuais erros ou acertos trazidos pela introdução desse órgão no ordenamento vigente. O que se está a dizer, na realidade, é que a possibilidade de se testar a implementação de uma instituição fiscalizadora da administração do Poder Judiciário em momento anterior foi ignorada, de modo que parece ter sido descartado o caráter de experimentação típico do federalismo.

O mais interessante é que essa possibilidade se extinguiu com base em interpretação decorrente do próprio princípio de respeito ao pacto federativo, o que apenas serve a reforçar o caráter complexo da teoria, que muito mais merece atenção por parte dos Tribunais deste País.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das intensas modificações aplicadas ao longo da história e ao redor do mundo, parece ser infrutífera a busca por um conceito abstrato de Federalismo que contemple sua aplicação em todas as formas. A construção conceitual desse sistema evidencia a necessidade de se atender a uma flexibilização teórica de modo a permitir sua concepção em suas complexidades e especificidades.

Muito disso se deve por ter nascido a Federação de experiências práticas e particulares. Natural que, ao ser adotada por outros países, também se observe demandas específicas, fazendo com que a materialização dessa teoria também sofra distinções para atender a peculiaridades nacionais, regionais ou locais. Mas ainda que se mostre de modos distintos, o Federalismo parece ter duas características fundamentais aptas a categorizá-lo.

Independentemente de como se organizem as funções de cada unidade, toda Federação é marcada pela existência de um ente que, em maior ou menor medida, exerce papel central na estruturação do Poder Político. Além disso, as Federações são caracterizadas

20 BRASIL, *Ibidem*, 2006, p. 52

pelo caráter cooperativo entre os entes que a integram, de modo a se constituir por uma espécie de colaboração recíproca entre essas entidades, que acabam por zelar, ainda que com certas intercorrências, por objetivos comuns.

E se o sistema federativo foi em primeiro plano implementado para suprir necessidades resultantes de circunstâncias fáticas e de ordem prática, está também aí uma de suas maiores possibilidades, a de proporcionar a experimentação de medidas legislativas. O Poder Político central pode observar as iniciativas próprias de seus entes autônomos de modo a replicá-las no restante de seu território, de maneira ainda mais aprimorada, uma vez que percebidos eventuais prejuízos, analisando seu interesse a partir dos reais efeitos gerados. Não foi esse o caso do CNJ, entretanto.

O julgamento das normas criadoras do Conselho Nacional de Justiça, após terem sua constitucionalidade questionada, serve a demonstrar como o Federalismo pode possuir diversas vertentes, ofertando variadas interpretações. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao pacto federativo serve como evidência do caráter complexo do sistema adotado pelo constituinte de 1988, já que se permite a leitura de que o sistema federalista não enseja limites totalmente inflexíveis à atuação estatal, principalmente se considerado o *distinguishing* realizado pela Corte em relação às decisões anteriores no âmbito da ADI n. 3.367.

Assim, é de se observar que o STF se mostra atento à dinamicidade que qualquer esforço conceitual quanto ao Federalismo em tese possui. Não havendo respostas absolutas, é de se esperar que se reconheça a particularidade de cada caso que envolva suposta violação ao pacto federativo, e parece ter sido essa a orientação firmada pelo Supremo, ao determinar como constitucional a criação de um conselho de fiscalização administrativa dos órgãos judiciais a nível nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Mário César da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, a. XVI, n. 185, Maringá, 2016, p. 71-82.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2024.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 18 abr. 2024.

_____. **Súmula nº 649/STF**, de 2003. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula649/false>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 98**. DJ. 31/10/1997. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104427/false>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 135**. DJ. 15/08/1997. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118351/false>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 137**. DJ. 03/10/1997. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118779/false>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367**. DJ. 17/03/2006. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

FARIAS, Paulo José Leite. O papel dos Estados-Membros na melhoria da proteção ambiental brasileira: diversidade legislativa em harmonia com a riqueza dos biomas brasileiros. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, v. 10, n. 1, 2018, p. 175-197.

LIMA, Rogério de Araújo. Os Artigos Federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, a. 48, n. 192, Brasília, 2011, p. 125-136.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Federalist Papers: Primary Documents in American History. In: Library of Congress. Disponível em: <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>>. Acesso em: 03 jun. 2025.

PIRES, Thiago Magalhães. **Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro**: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 275, Rio de Janeiro, 2017, p. 125-154.