



CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO RIO GRANDE DO NORTE: QUAL O PERFIL DAS ADI'S NO TJRN?

CONSTITUTIONAL REVIEW IN RIO GRANDE DO NORTE: WHAT IS THE PROFILE OF ADIs IN THE TJRN?

<i>Recebido em</i>	30/04/2026
<i>Aprovado em:</i>	25/08/2026

Ana Laura Jales Pinheiro¹

Edmar Eduardo de Moura Vieira²

Jailson Alves Nogueira³

RESUMO

Este trabalho se insere num contexto em que se busca fortalecer o debate sobre a justiça constitucional brasileira, especialmente no que se refere à autonomia e ao papel dos tribunais estaduais dentro da arquitetura federativa. Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo identificar padrões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), oferecendo uma compreensão crítica e fundamentada sobre a atuação desse tribunal no sistema de justiça constitucional estadual. O texto é de cunho teórico e empírico. A parte teórica dialoga com autores e textos normativos do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. A parte empírica volta-se à análise do perfil das ADIs ajuizadas no TJRN, acessadas via Processo Judicial Eletrônico (PJe), com foco nas seguintes categorias: autores das ações, temas impugnados, resultados dos julgamentos, composição dos quóruns e tempo médio de tramitação. Observou-se que o controle concentrado no TJRN tem como principais características a baixa pluralidade de temas e autores, bem como grande morosidade processual. Soma-se a isso o protagonismo do Ministério Público no ajuizamento das

¹ Graduanda do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

² Doutor em Direito pela UFPR. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Graduado em Direito pela UERN. Professor de Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Procurador do município de Mossoró/RN. Advogado.

³ Doutor em Direito pela UnB. Mestre em Ciências Sociais e Humanas e graduado em Direito pela UERN. Vice Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRSA.



demandas e a concentração em temas institucionais, emergindo como uma atuação que negligencia a pluralidade do potencial democrático da jurisdição constitucional. Portanto, é urgente buscar a superação do déficit de agilidade, bem como ampliar a participação de novos atores no ajuizamento de ADIs, almejando uma maior pluralidade de agentes e instituições na proteção aos direitos fundamentais em solo potiguar.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade estadual; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte; Perfil da Judicialização.

ABSTRACT

This study is part of a broader context aimed at strengthening the debate on Brazilian constitutional justice, specifically regarding the autonomy and role of state courts within the federative architecture. Given this scenario, this article aims to identify patterns in Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) filed at the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN), providing a critical and grounded understanding of the court's performance within the state constitutional justice system. The approach is both theoretical and empirical. The theoretical framework engages with authors and normative texts concerning concentrated constitutional review in Brazil. The empirical component focuses on analyzing the profile of the ADIs filed at the TJRN, accessed via the Electronic Judicial Process (PJe), focusing on the following categories: plaintiffs, challenged themes, judgment outcomes, quorum composition, and average procedural length. It was observed that concentrated review at the TJRN is primarily characterized by a low plurality of themes and plaintiffs, as well as significant procedural delays. Added to this is the predominance of the State Prosecution Service in initiating lawsuits and the concentration on institutional themes, revealing a performance that neglects the plurality of the constitutional jurisdiction's democratic potential. Therefore, it is urgent to overcome the agility deficit and expand the participation of new actors in filing ADIs, aiming for a greater diversity of agents and institutions in the protection of fundamental rights in Potiguar territory.

Keywords: State constitutionality control; Direct Action of Unconstitutionality; Court of Justice of Rio Grande do Norte; Judicialization Profile.

INTRODUÇÃO

A supremacia da Constituição, enquanto pilar do Estado Democrático de Direito, exige mecanismos eficazes de controle normativo. Entre esses mecanismos, a Ação Direta



de Inconstitucionalidade (ADI), prevista na Constituição Federal, destaca-se como instrumento central do chamado controle concentrado de constitucionalidade, que é realizado, no plano nacional, pelo Supremo Tribunal Federal. No âmbito estadual, a competência para o controle concentrado de leis e atos normativos estaduais e municipais é dos Tribunais de Justiça dos Estados.

Nesse cenário, o presente artigo tem como objetivo identificar se há padrões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) ajuizadas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

Num primeiro momento, analisa-se as principais conceituações acerca do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro. Posteriormente, entende-se as principais características do controle de constitucionalidade no estado do Rio Grande do Norte (RN). Por fim, investiga-se o perfil das ADI's ajuizadas no TJRN, buscando identificar padrões quanto aos autores das ações, temas impugnados, resultados dos julgamentos, composição dos quóruns, tempo médio de tramitação, bem como outros aspectos relevantes para compreensão da dinâmica das ADI's no âmbito estadual.

O trabalho é de cunho teórico e empírico. Na parte teórica, faz-se uma análise bibliográfica e documental. A parte empírica se volta à análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) ajuizada entre os anos de 1997 a 2024. O recorte temporal se justifica pelo fato de que, embora a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte tenha sido promulgado no dia 03 de outubro de 1989, a primeira ADI que consta nos registros processuais do TJRN somente foi protocolada no dia 11 de dezembro de 1997. E 2024 é o ano de fechamento desta pesquisa, sendo os dados mais atualizados disponíveis no site do TJRN.

As variáveis consideradas na análise foram: a) Ano de protocolo/autuação das ações; b) Legitimados ativos proponentes das ADI's; c) entes com normas questionadas; d) Resultado dos julgamentos (procedência, improcedência, parcial procedência, extinção sem julgamento de mérito); e) Composição do quórum de votação (unanimidade ou maioria); f) Principais matérias objeto de impugnação; e, g) Tempo médio de tramitação dos processos, da distribuição ao julgamento final.



Os dados foram coletados mediante pesquisa nos registros processuais do TJRN, utilizando como fonte principal o Sistema Eletrônico de Consultas Processuais do TJRN (PJe), organizados em planilhas eletrônicas e analisados por meio de técnicas simples de estatística descritiva (frequência, percentual, média). Objetivando um melhor entendimento dos dados coletados, serão apresentados alguns dados por meio de gráficos. Quanto ao aspecto ético, presevou-se a integridade das informações e respeitando os limites das fontes disponíveis.

1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE

O controle de constitucionalidade consiste na verificação da compatibilidade de leis e atos normativos em relação à Constituição, assegurando sua supremacia formal e material. No ordenamento brasileiro, adotou-se o sistema misto de controle, que compreende tanto o controle difuso, que é exercido em casos concretos por qualquer juiz ou tribunal, quanto o controle concentrado, que é realizado em abstrato e caracterizado pela atribuição a um órgão específico do Poder Judiciário. No âmbito federal, essa atribuição foi conferida ao Supremo Tribunal Federal (STF) e, no plano estadual, aos Tribunais de Justiça (TJ's) de cada Estado.

O controle concentrado visa assegurar a unidade da ordem jurídica por meio de pronunciamentos definitivos e vinculantes sobre a validade das normas. Trata-se, assim, de um mecanismo de racionalização do sistema normativo, cuja legitimidade decorre da supremacia da Constituição e da jurisdição constitucional como instrumento de concretização de direitos fundamentais (Mendes, 2007).

Luís Roberto Barroso (2022) propõe a ideia de governança constitucional, segundo a qual a jurisdição constitucional não apenas elimina normas inconstitucionais, mas também orienta a produção normativa e a atuação dos poderes públicos. Os Tribunais de Justiça estaduais, ao exercerem o controle concentrado, também participam desse processo de governança constitucional, promovendo o equilíbrio federativo e a efetividade dos direitos fundamentais no plano local.



O controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual constitui mecanismo essencial de defesa da supremacia normativa das Constituições estaduais e, reflexamente, de preservação do pacto federativo brasileiro. Sua matriz normativa encontra-se no artigo 125, §2º, da Constituição Federal de 1988, que outorga aos Estados-membros a prerrogativa de instituir, em seus Tribunais de Justiça, a ação direta de inconstitucionalidade voltada ao exame abstrato da compatibilidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais em face da ordem constitucional estadual.

Trata-se de desdobramento do modelo brasileiro de fiscalização da constitucionalidade, no qual se articula a centralidade do Supremo Tribunal Federal na guarda da Constituição da República com a atribuição, aos Tribunais de Justiça, da função de custódia das Constituições estaduais.

Esse arranjo normativo revela-se de inestimável importância para a contenção de abusos oriundos dos poderes Legislativo e Executivo em no plano local. O controle concentrado estadual, portanto, representa uma extensão da proteção constitucional, contribuindo para a preservação do pacto federativo e da integridade da Constituição estadual (Leócy, 2007).

Para compreender de forma aprofundada como se estrutura e opera o controle concentrado de constitucionalidade no plano estadual, é essencial analisar aspectos fundamentais que o compõem, como sua origem histórica, os sujeitos legitimados a propor a ação, o objeto que pode ser impugnado e os parâmetros normativos aplicáveis.

A gênese do controle estadual repousa na própria lógica da federação brasileira, que consagra aos Estados autonomia político-jurídica e poder de auto-organização, desde que observadas as diretrizes e limites estabelecidos Constituição da República. Embora a tradição brasileira de fiscalização da constitucionalidade tenha sido marcada pelo protagonismo do Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 descentralizou o exercício da jurisdição constitucional, outorgando aos Tribunais de Justiça competência para exercer a tutela da ordem constitucional estadual e, por extensão, reforçar a



integridade das Constituições locais diante de eventuais violações advindas da produção normativa infraconstitucional estadual e municipal.⁴

Em relação a legitimidade para ajuizamento da ADI (legitimidade ativa), a Constituição Federal estabeleceu uma salvaguarda democrática importante, qual seja: a vedação de que a legitimação para propor ações diretas de inconstitucionalidade estaduais seja atribuída a apenas um único órgão. Tal diretriz visa evitar a monopolização do acesso ao controle por parte do Poder Executivo ou de qualquer outro agente estatal, assegurando que múltiplos atores políticos e sociais possam provocar a jurisdição constitucional estadual. A pluralidade de legitimados é fundamental para garantir que distintas forças políticas, institucionais e sociais possam acionar o Judiciário, ampliando, assim, o espectro de controle e fiscalização sobre a produção normativa.⁵

O objeto da ADI circunscreve-se às leis e atos normativos estaduais e municipais em tese, cuja compatibilidade se verifica perante a Constituição estadual. Trata-se, portanto, de controle abstrato, desvinculado de casos concretos, e que visa assegurar a coerência sistêmica da ordem jurídica estadual. Ressalte-se que a competência dos Tribunais de Justiça não se estende a atos normativos federais, cuja apreciação permanece sob a alçada exclusiva do Supremo Tribunal Federal, em respeito à repartição constitucional de competências e à integridade do modelo federativo.

O parâmetro normativo do controle é, portanto, a Constituição estadual, que se impõe como referência imediata para a aferição da validade das normas impugnadas. Todavia, dada a subordinação hierárquica das Constituições estaduais às normas de reprodução obrigatória e às limitações explícitas e implícitas impostas pela Constituição

⁴ O controle concentrado de constitucionalidade no Brasil foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 26/11/1965, que deu nova redação ao art. 102, inciso I, alínea k, da Constituição Federal de 1946, permitindo ao Procurador-Geral da República a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual. A sistemática de controle concentrado nos Estados, por sua vez, desenvolveu-se com a promulgação da Constituição de 1988, que conferiu aos estados a autonomia para instituir suas próprias Constituições e, nelas, prever mecanismos de controle de constitucionalidade de suas leis, espelhando, em grande medida, o modelo federal (CF, arts. 25 e 125, §2º).

⁵ Vale destacar que, para alguns legitimados, exige-se a pertinência temática, ou seja, somente poderão ajuizar ADI em relação a leis ou atos normativos que tenham relação direta com os seus fins institucionais ou com os interesses que representam.



Federal, o controle exercido em âmbito estadual revela um vínculo indissociável com a supremacia da Constituição da República. Nesse sentido, qualquer disposição infraconstitucional estadual ou municipal que contrarie normas federais de observância cogente deverá ser expurgada do ordenamento jurídico pelo Tribunal de Justiça competente, ainda que a própria Constituição estadual se mantenha silente sobre o tema.

Dessa forma, o controle concentrado estadual não apenas assegura a supremacia das Constituições estaduais, mas também reforça a unidade normativa do Estado federal brasileiro, funcionando como mecanismo de articulação entre a autonomia dos entes federativos e a supremacia da Constituição da República.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (art. 71, I, *b*)⁶ estabelece que o Tribunal de Justiça é o órgão competente para exercer o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual. Assim, ao cabe ao TJRN processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que contrariem a Constituição Estadual.⁷ Portanto, a ADI deve ser julgada pelo Pleno do Tribunal e a inconstitucionalidade da norma impugnada somente será declarada se reconhecida pela maioria absoluta dos membros do órgão.

No que se refere à legitimidade ativa para ajuizamento de ADI, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (CERN) elenca um rol amplo e plural. De acordo com o art. 71, §2º) podem propor ADI: i) o Governador do Estado; ii) a Mesa da Assembleia Legislativa; iii) o Tribunal de Contas; iv) o Procurador-Geral de Justiça; v) Prefeito Municipal; vi) Mesa de Câmara Municipal; vii) o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; viii) partido político com representação na Assembleia Legislativa;

⁶ Constituição do RN (CERN). Art. 71. O Tribunal de Justiça tem sede na Capital e jurisdição em todo o território estadual, competindo-lhe, precipuamente, a guarda desta Constituição, com observância da Constituição Federal, e: I – processar e julgar, originariamente: [...] b) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face desta Constituição, bem como medida cautelar para a suspensão imediata dos efeitos de lei ou ato;

⁷ O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) foi criado em 1892 e é o principal órgão do Poder Judiciário estadual, com jurisdição em todo o RN. Originalmente chamado Tribunal Superior da Relação, passou a se chamar TJRN a partir da Constituição Estadual de 1947. Atualmente, é composto por 15 desembargadores e suas atividades estão divididas em da seguinte forma: a) Tribunal Pleno, composto por todos os desembargadores; e, b) Câmaras especializadas (uma criminal e três cíveis), sendo a criminal composta por 03 desembargadores, e as cíveis compostas por 04 desembargadores cada.



ix) partido político com representação em Câmara Municipal, desde que a lei ou ato normativo seja do respectivo Município; e, x) federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

Essa diversidade de atores, inclusive mais amplo que o rol estabelecido pela Constituição Federal, tem como objetivo impedir que o controle abstrato fique restrito a interesses governamentais, permitindo também o questionamento judicial de normas jurídicas por instituições da sociedade civil e por agentes políticos locais.

O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte disciplina, de forma específica, o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade nos artigos 234 a 240. O artigo 235 estabelece que o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no âmbito do TJRN observará as regras da Lei Federal nº 9.868/1999, e as seguintes disposições específicas: a) a petição inicial deve ser dirigida ao Presidente do Tribunal, com instrumento de procuração (se assinada por advogado), cópias da norma impugnada e documentos comprobatórios, além dos fundamentos jurídicos para cada impugnação e o pedido correspondente; b) caso a petição seja inepta, não fundamentada ou manifestamente improcedente, poderá ser liminarmente indeferida pelo relator; c) após o ajuizamento da ação, não será admitida a desistência; e, d) não se admite a intervenção de terceiros no processo.

Apresentadas essas breves premissas teóricas e normativas da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), passa-se, a partir do tópico seguinte, a tratar especificamente da pesquisa realizada no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e de seus resultados.

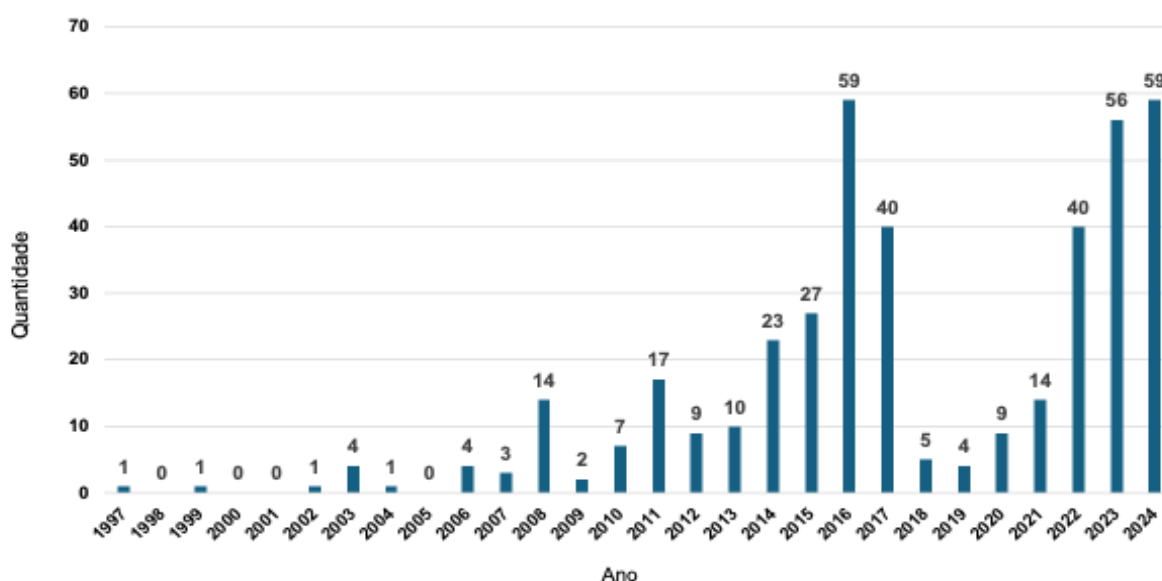
2. TJRN NO CONTROLE: ANÁLISE DAS ADI's AJUIZADAS ENTRE 1997-2024

A análise dos dados coletados sobre as ADI's ajuizadas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) revelou informações relevantes sobre o comportamento da Corte Estadual no exercício do controle concentrado de constitucionalidade.



No período analisado (1997 a 2024), foram ajuizadas 410 Ações Diretas de Inconstitucionalidade no TJRN. A quantidade de ações por ano de protocolo pode ser observada no Gráfico 1:

Gráfico 1: Distribuição de ações por ano de protocolo/autuação



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Considerando a quantidade de ações protocoladas e o número de anos do período analisado, tem-se uma média anual de 11 ações, no entanto, os dados revelam uma distribuição bastante irregular das ADI's ao longo dos anos, com oscilações significativas.

Observa-se que os primeiros anos (1997 a 2006) foram marcados por um número reduzido de ajuizamentos, com números que oscilaram entre 0 e 4 ações por ano. A partir de 2008, percebe-se um aumento progressivo da judicialização, com destaque para o ano de 2011, com um total de 17 protocolos. Tal crescimento pode refletir tanto a ampliação da utilização estratégica das ADI's pelas entidades legitimadas, quanto o amadurecimento institucional da jurisdição constitucional no âmbito estadual.

Uma inflexão importante ocorre nos anos de 2015 e 2016, quando o número de ADI's atinge os maiores patamares da série histórica, com 27 e 59 ações, respectivamente.



Por outro lado, entre os anos de 2018 e 2021, há uma diminuição significativa na quantidade de ADI's protocoladas. Nesse período, o número de ações reduz a patamares inferiores à média histórica, com 5 ações em 2018, 4 em 2019, e apenas 1 em 2020. Somente a partir de 2022 verifica-se a retomada no número de ações ajuizadas, alcançando novamente um patamar elevado em 2023, com 56 ações, e, em 2024, chegando ao pico de 59 ações.

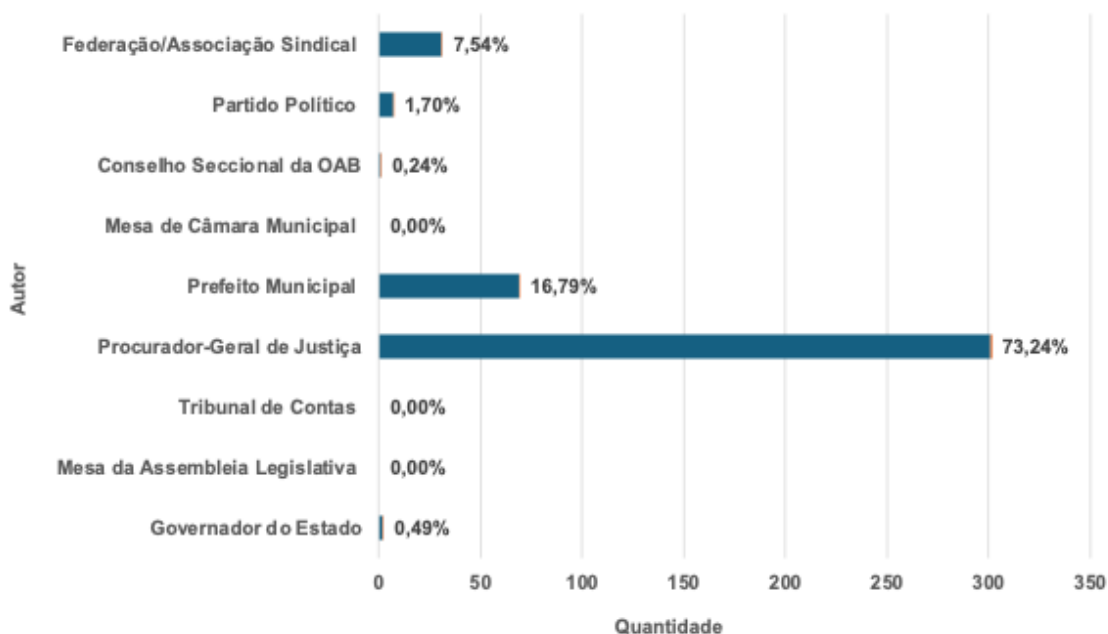
Os números dos anos de 2023 e 2024, podem sugerir a consolidação de um novo padrão de litigância constitucional no âmbito TJRN, indicando maior confiança dos legitimados na eficácia do controle concentrado estadual, mas podem indicar também contextos de intensa produção normativa contestada.

Trata-se, portanto, de um comportamento que merece atenção: será esse elevado índice de ajuizamento de ADI é apenas um reflexo de conjunturas excepcionais, ou o TJRN está vivenciando um novo padrão de judicialização? A continuidade dessa tendência nos próximos anos será decisiva para responder a essa indagação em pesquisas futuras.

No que se refere à quantidade de ações ajuizadas por legitimado pode ser observada no Gráfico 2. Os dados apresentados revelam uma expressiva concentração das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) ajuizadas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) nas mãos do Procurador-Geral de Justiça (Ministério Público), responsável por 73,24% do total das ações. Em seguida, aparecem, com uma participação significativamente menor, os Prefeitos Municipais, com um total de 69 ações (16,79%), e federações, sindicatos ou associações, com 31 ações ajuizadas (7,54%). Os demais legitimados, como o Governador do Estado, Partidos Políticos e o Conselho Seccional da OAB, registraram atuações residuais, e alguns sequer ajuizaram qualquer ação, como é o caso da Mesa da Assembleia Legislativa, da Mesa da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas.



Gráfico 2: Principais Autores das ADI's



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Essa predominância do Ministério Público Estadual reflete um padrão observado em âmbito nacional, conforme identificado no estudo de Costa e Benvindo (2014), que analisou a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado. Segundo os autores, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado o rol de legitimados a propor ADI's, o sistema permanece altamente centralizado em poucos atores institucionais, sobretudo o Ministério Público.

Esse protagonismo pode ser explicado por alguns fatores. Primeiro, pela função constitucional de defesa da ordem jurídica e dos interesses difusos que o órgão detém (CF, art. 127). Pode decorrer também da capilaridade geográfica e da estrutura técnica que dispõe o órgão para manejar ações complexas e de longa tramitação, como é o caso das ADI's.

Um aspecto que chama atenção é a participação dos demais legitimados. A discreta atuação do Governador do Estado, com apenas 02 ações ajuizadas (0,49%), da OAB, com 1 ajuizamento (0,24%), dos Partidos Políticos, com 7 protocolos (1,70%), e a completa



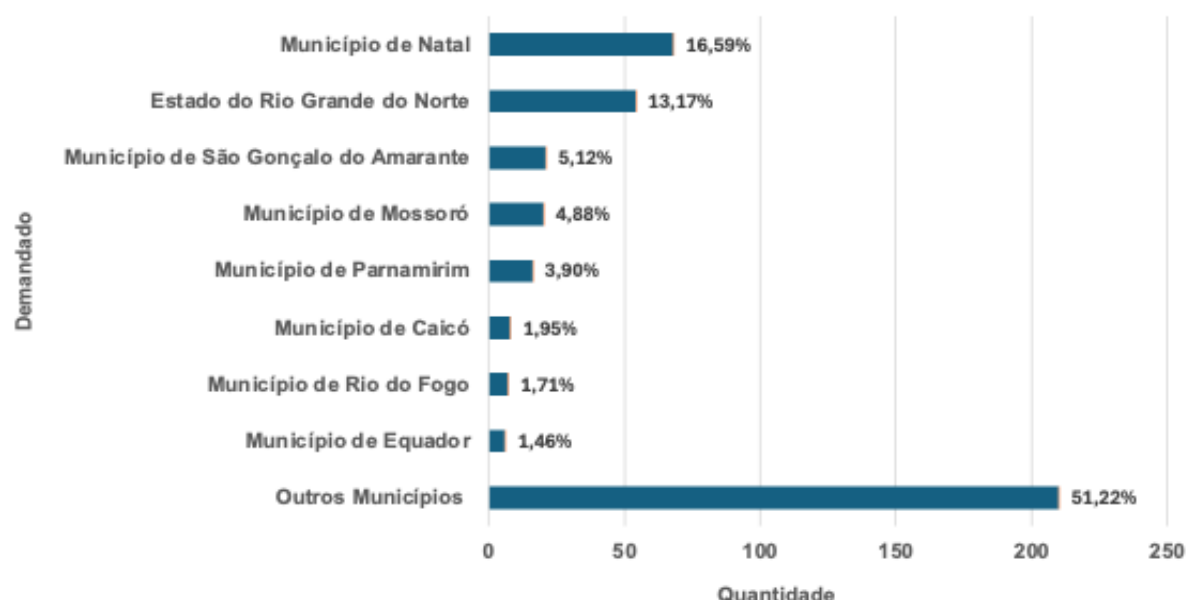
omissão das Mesas Legislativas (da Assembleia Legislativa do Estado e da Câmaras Municipais) e do Tribunal de Contas do Estado, que não ajuizaram nenhuma ADI, indicam que o controle concentrado estadual não tem sido amplamente utilizado como instrumento de fiscalização interinstitucional ou de questionamento jurídico-político. Tal fato pode decorrer tanto da baixa institucionalização dessas estratégias, quanto da percepção de que a via judicial não é a mais eficiente ou rápida para a resolução de conflitos.

Por fim, observa-se que entidades da sociedade civil organizada, como Federações, Sindicatos e Associações, embora apresentem alguma atuação, com 31 ajuizamentos (7,54%), ainda encontram dificuldades para utilizar esse mecanismo de forma mais expressiva. A judicialização por esses atores depende de acesso a assessorias jurídicas especializadas, recursos financeiros e capacidade política para mobilizar a via judicial, obstáculos que podem explicar sua participação reduzida.

O Gráfico 03 sintetiza a incidência das ADI's, apresentando a participação percentual, considerando especificamente os principais entes que tiveram normas questionadas. Os resultados indicam que o Município de Natal lidera em número absoluto de demandas, com 68 ocorrências, correspondendo a 16,59% do total. Essa posição de destaque pode estar associada à maior complexidade legislativa do município, à intensidade da atividade normativa ou ainda à maior visibilidade e fiscalização que a Capital estadual atrai. Em segundo lugar, figura o Estado do Rio Grande do Norte, com 54 ações (13,17%), demonstrando que, além dos municípios, o ente estadual também é alvo frequente de questionamentos quanto à constitucionalidade de suas normas.



Gráfico 03: Entes com normas questionadas



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Entre os demais municípios com maior incidência, destacam-se São Gonçalo do Amarante (21 ações; 5,12%) e Mossoró (20 ações; 4,88%), ambos com relevância econômica e populacional dentro do Estado, o que possivelmente contribui para uma produção normativa mais intensa e, conseqüentemente, maior suscetibilidade a contestações. O município de Parnamirim apresenta 16 ações (3,90%), completando o grupo dos entes mais demandados.

Em seguida, aparecem os municípios de Caicó (8 ações; 1,95%), Rio do Fogo (7 ações; 1,71%) e Equador (6 ações; 1,46%). Estes números, embora menores, não deixam de indicar que mesmo municípios de menor porte podem figurar de maneira recorrente no polo passivo, possivelmente em razão de peculiaridades legislativas locais ou de questões específicas de constitucionalidade.⁸

⁸ Dos 167 municípios do Estado do Rio Grande do Norte, 99 tiveram questionamentos de suas normas. Os municípios não mencionados na tabela figuraram no polo passivo de 6 ADI's ou menos.

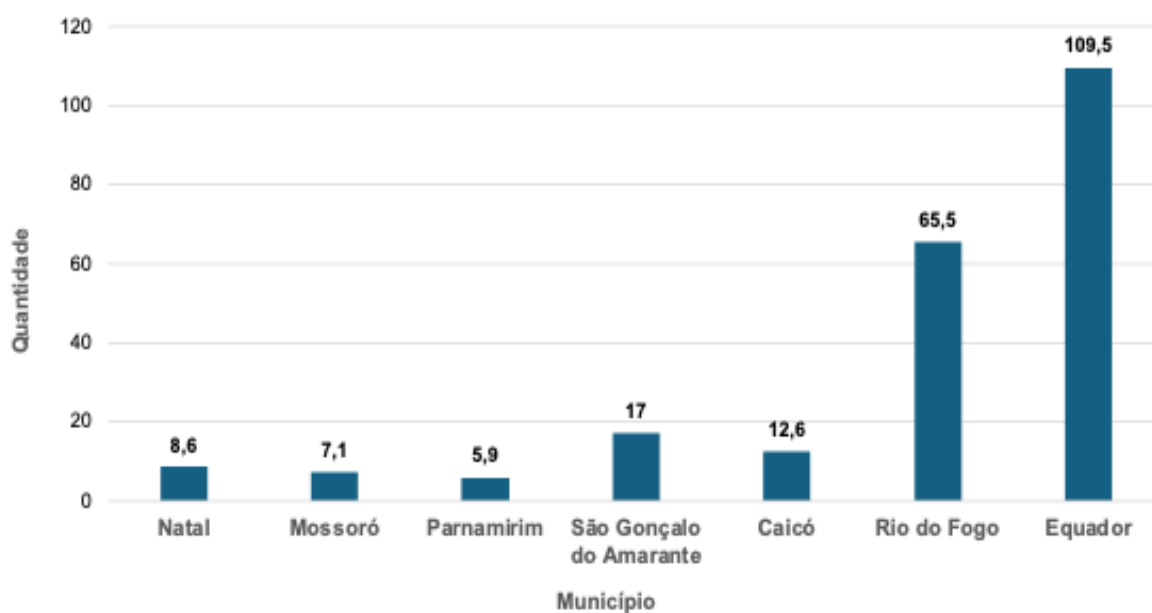


De modo geral, observa-se que a distribuição das ADI's no TJRN apresenta uma concentração significativa nos grandes centros urbanos e na esfera estadual, mas também revela um alcance que atinge municípios de diferentes portes e regiões.

Cruzando os dados do Gráfico 03 com os indicadores populacionais – que fornecem uma noção do tamanho do município e, conseqüentemente, da complexidade administrativa –, observa-se o litígio constitucional não se distribui de forma linear com relação ao tamanho da população.

O Gráfico 04 mostra que, ao contrário do que se poderia esperar, alguns municípios apresentam taxas muito elevadas de ADI's por 100 mil habitantes, mesmo com baixo número absoluto de ações.⁹

Gráfico 04: Taxa de ADI's por 100 mil habitantes



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

⁹ De acordo com o IBGE, para os municípios em referência, a população (estimada) em 2024 era seguinte: Natal (785.368); Mossoró (278.034); Parnamirim (269.298); São Gonçalo do Amarante (123.207); Caicó (63.339); Rio do Fogo (10.672); e, Equador (5.476). IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn>. Acesso em: 10.08.2025.



Em termos absolutos, os maiores volumes de ações concentram-se no Município de Natal (68 ações) e no Estado do Rio Grande do Norte (54 ações), o que é compatível com a complexidade administrativa, a maior visibilidade institucional e o intenso ritmo legislativo desses entes centrais. Outros municípios de médio porte, como São Gonçalo do Amarante (21 ações), Mossoró (20 ações) e Parnamirim (16 ações), também figuram entre os mais demandados, refletindo sua relevância econômica e política. Entretanto, a análise proporcional – medida em quantidade de ADI's por 100 mil habitantes – revela um fenômeno distinto: pequenos municípios como Equador ($\approx 109,5$ ADI's/100 mil hab.) e Rio do Fogo ($\approx 65,6$) exibem taxas de litígios constitucionais significativamente superiores às de grandes centros como Natal ($\approx 8,6$) ou Mossoró ($\approx 7,1$).¹⁰

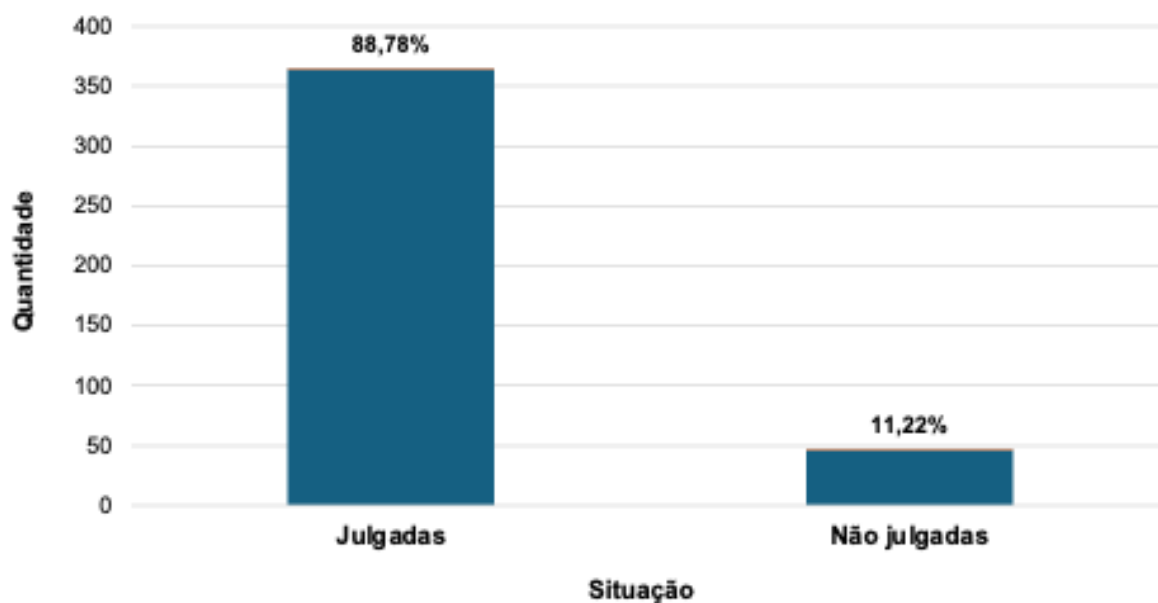
Esses dados reforçam a interpretação de que o litígio constitucional no TJRN não é impulsionado apenas pelo volume da produção legislativa ou pela escala populacional, mas também por fatores locais, como qualidade técnica da legislação, temas polêmicos específicos, limitações na assessoria jurídica preventiva e deficiência técnica de legisladores municipais.

O Gráfico 05 apresenta os dados das ADI's julgadas e não julgadas, no período analisado. Observa-se que, das 410 ADI's protocoladas, 364 foram efetivamente julgadas, o que representa 88,78% do total, enquanto 46 ações (11,22%) permanecem pendentes de julgamento. Esses números revelam um índice elevado de julgamento por parte do TJRN, o que denota compromisso institucional com a efetividade da jurisdição constitucional.

¹⁰ O cálculo das ADI's por 100 mil habitantes é feito dividindo-se o número de ADI's ajuizadas contra o município pela respectiva população, multiplicando-se, em seguida, por 100.000.



Gráfico 05: Ações julgadas



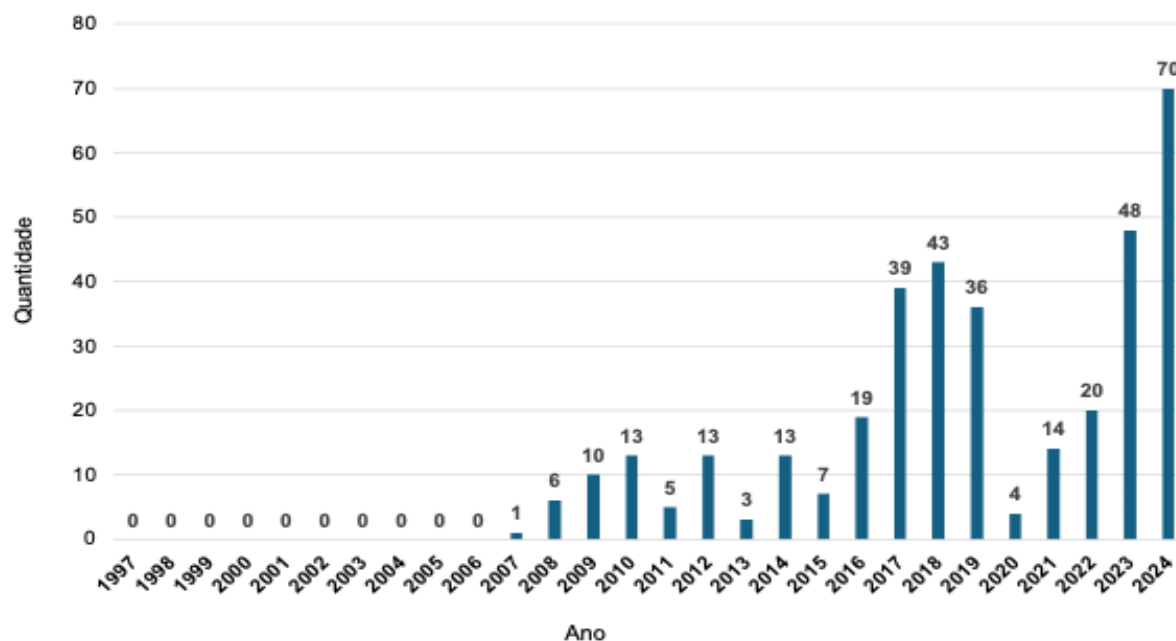
Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Esse compilado oferece uma visão de desempenho institucional, que é positivo do ponto de vista quantitativo, demonstrando que o tribunal julga a maior parte dos casos que recebe.

O Gráfico 06 evidencia que os julgamentos de ADI's pelo TJRN tiveram início apenas no ano de 2007, apesar de os primeiros protocolos terem ocorrido ainda na década de 1990. Essa defasagem inicial indica que o tribunal levou certo tempo para implementar de forma efetiva o controle concentrado, o que pode estar ligado à ausência de regulamentação da matéria, de estrutura funcional adequada ou de cultura jurídica consolidada para esse tipo de demanda.



Gráfico 06: Ano de julgamento



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

A partir de 2007, a distribuição dos julgamentos segue um padrão irregular, com picos expressivos em 2017 (39 decisões), 2018 (43) e 2024 (70), mas também com quedas abruptas, como em 2020 (4 julgamentos). Tal comportamento oscilante sugere que a apreciação das ADI's pode estar sendo influenciada por variáveis institucionais e conjunturais, como priorizações administrativas, número de magistrados disponíveis e eventuais mutirões de julgamento.

Quando comparado ao panorama geral de ADI's estaduais, observa-se que o comportamento do TJRN não destoa completamente da tendência observada, dado que o levantamento realizado por Tomio *et. al* (2015) demonstrou que, no período de 1990 a 2013, os julgamentos de ADI's nos Tribunais de Justiça estaduais cresceram de forma contínua, com oscilações pontuais, até atingir picos próximos a 1.700 decisões anuais, antes de sofrer quedas mais acentuadas. No caso potiguar, embora a série seja marcada por muitas variações, também se identifica um movimento ascendente ao longo do tempo,

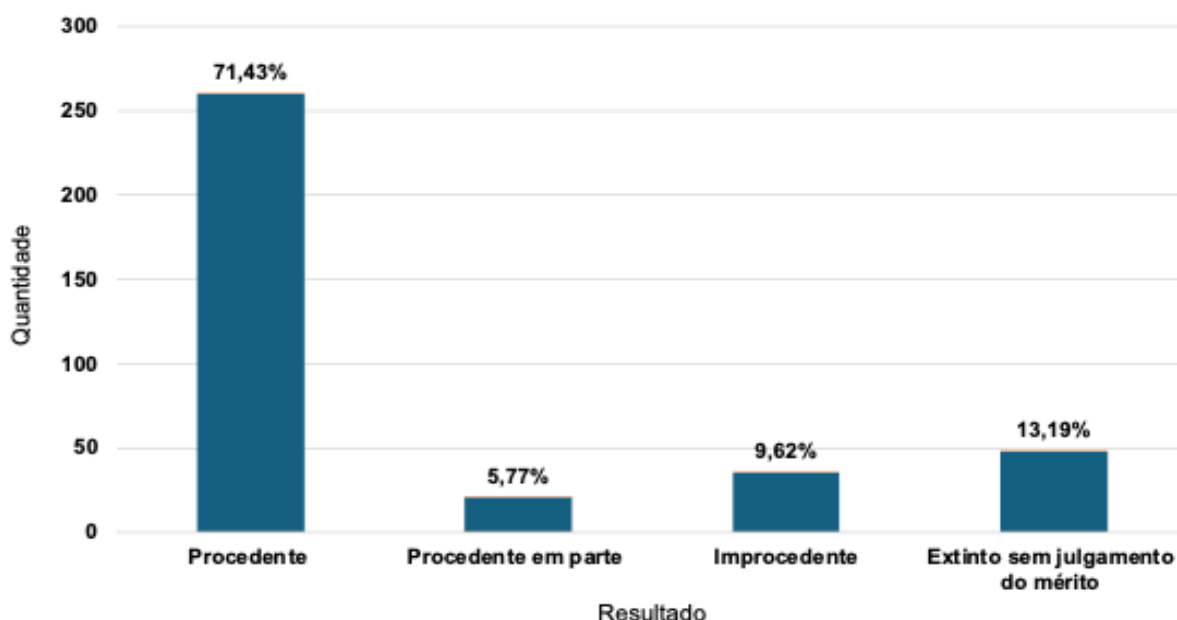


sinalizando que o tribunal estadual acompanha, ainda que de modo mais oscilante, o padrão comum de consolidação do controle concentrado no Brasil.

Assim, no caso do TJRN, é visível uma tendência geral de crescimento ao longo do tempo, especialmente a partir de 2022, quando se inicia uma escalada que culmina no maior volume anual da série histórica (ano 2024, com 70 julgamentos). Essa curva ascendente pode indicar uma institucionalização mais sólida do controle de constitucionalidade no tribunal potiguar, aproximando sua atuação dos padrões esperados para uma Corte Estadual com competência constitucional.

O Gráfico 7 contém dados sobre o resultado das decisões proferidas pelo TJRN. Observa-se que, do total de 364 ações julgadas, 260 (71,43%) foram totalmente procedentes e 21 (5,77%) procedentes em parte, o que totaliza mais de 77% de reconhecimento de inconstitucionalidade total ou parcial das normas questionadas. Apenas 35 ações (9,62%) foram julgadas improcedentes, e 48 (13,19%) foram extintas sem julgamento de mérito.

Gráfico 07: Resultado das decisões



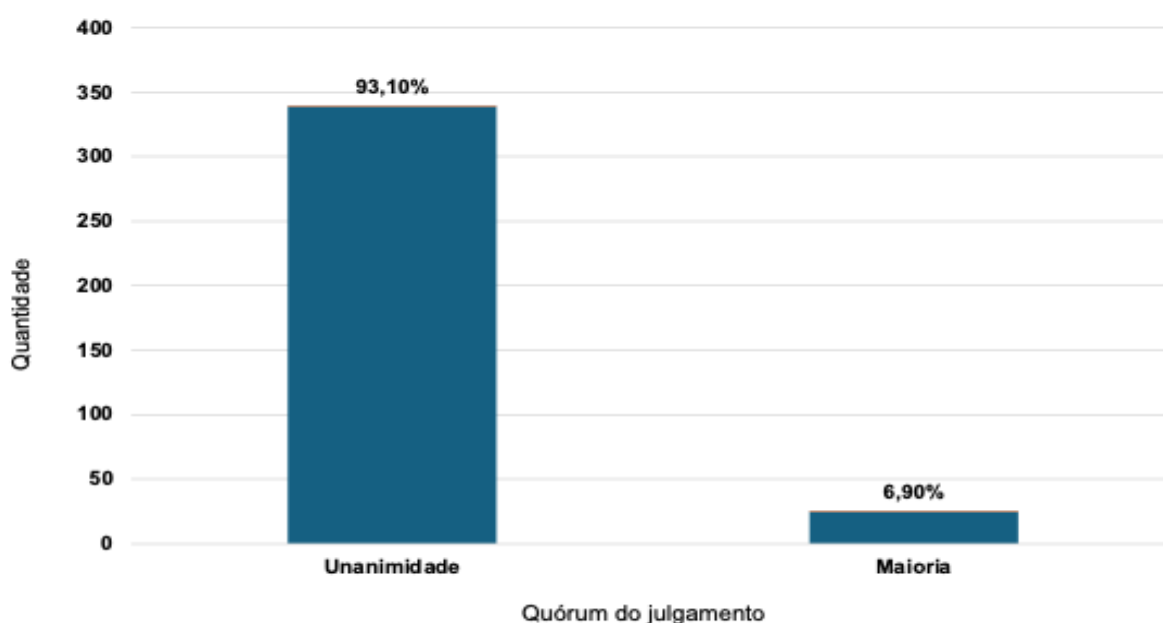
Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa



A predominância de julgamentos procedentes/procedentes em parte, indica a existência de falhas sistêmicas na criação de normas no âmbito local. Além disso, a presença de um número razoável de extinções sem julgamento de mérito aponta para a existência de falhas na técnica processual. Isso pode decorrer de problemas de legitimidade ativa, inadequação do pedido ou ausência de interesse de agir, e indica um espaço de aprimoramento tanto para os autores das ADI's quanto para o tribunal em termos de análise prévia das ações.

A variável “Quórum dos Julgamentos” (Gráfico 08) evidencia que os julgamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) no TJRN apresentam um elevado grau de convergência entre os desembargadores, visto que 331 decisões (93,1%) foram tomadas por unanimidade, enquanto apenas 25 (6,9%) ocorreram por maioria.

Gráfico 08: Quórum dos Julgamentos



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

A expressiva taxa de julgamentos por unanimidade suscita algumas reflexões. Por um lado, pode indicar uma forte estabilidade jurisprudencial no âmbito do TJRN, com posicionamentos já consolidados que conduzem a julgamentos mais previsíveis e



alinhados entre os membros do colegiado, ou ausência de complexidade das matérias, muitas vezes com vícios de constitucionalidade evidentes, principalmente quando se trata de normas municipais. Por outro lado, esse tipo padrão pode ocultar um possível déficit de contraditório efetivo. Como destaca Lucina Yeung (2017), a ausência de dissensos também levanta debate sobre a qualidade da fundamentação das decisões e o espaço para construção de jurisprudência evolutiva. É certo que a homogeneidade decisória favorece a estabilidade institucional, mas também exige atenção para evitar que a ausência de divergência prejudique o desenvolvimento crítico da jurisprudência constitucional.

Portanto, a predominância da unanimidade reforça a ideia de que o controle concentrado exercido no TJRN tem operado de forma institucionalmente coesa, previsível e com baixa contestação interna, o que pode tanto ser visto tanto como um sinal de maturidade institucional, quanto de limitação na diversidade de posições jurídicas em debate.

O Gráfico 09, que apresenta os principais assuntos em discussão nas ADI's, indica que a maior parte das ações teve como objeto temas ligados à organização da administração pública e à estrutura do funcionalismo estatal. As três categorias mais recorrentes foram: a) criação/extinção/regulamentação de cargos públicos em comissão/alteração da estrutura administrativa, com 123 casos (25,89%); b) administração pública e gestão de servidores/usurpação de competência, com 74 casos (15,58%); e, c) contratação temporária, com 67 casos (14,11%). Esses casos, concentram uma parcela significativa das ações analisadas (55,58%).



Gráfico 09: Principais assuntos em discussão



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Essa predominância temática sugere que o controle concentrado no TJRN tem sido utilizado como instrumento de fiscalização da legalidade e constitucionalidade de medidas administrativas internas ao próprio poder público, especialmente em relação à gestão de pessoal, à conformidade legislativa e à distribuição de competências entre os entes e órgãos.

Sob a ótica nacional, a pesquisa de Souza e Brasil (2023) revelou que, entre as 2.300 ADI's propostas no STF no período de 2012 a 2021, três grandes temas se destacaram, concentrando 66% do total das ações: Governo e Administração Pública; Judiciário, Justiça e Violência; e Macroeconomia. Esse dado reverbera a percepção de que, embora a ADI seja concebida como um instrumento de proteção da ordem constitucional em sentido amplo, sua utilização prática tem se voltado de maneira predominante para a



contestação de políticas relacionadas à organização do aparelho estatal, semelhante ao observado em nível estadual.

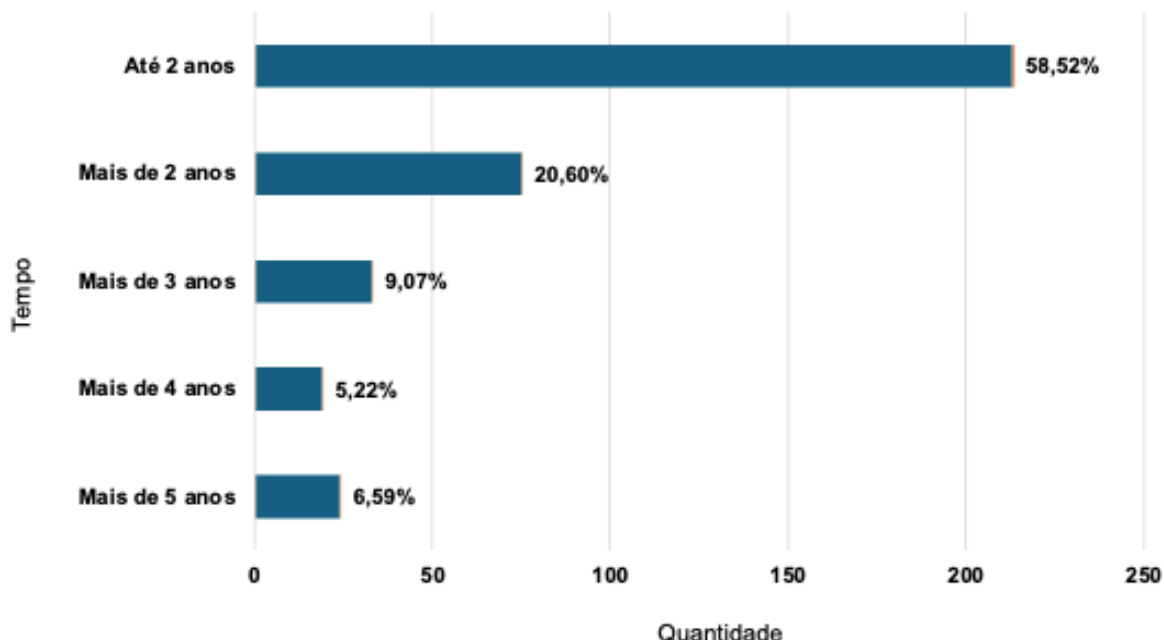
Tal padrão reforça a interpretação já apontada por Costa e Benvindo (2014), segundo o qual embora o discurso jurídico associe o controle concentrado à proteção de direitos fundamentais e à ampliação do acesso à justiça constitucional, na prática ele tem servido majoritariamente para resolução de conflitos institucionais e proteção de prerrogativas do próprio Estado e de seus agentes. A judicialização se dirige, muitas vezes, à correção de falhas formais em leis que organizam a máquina administrativa, como cargos, nomeações e contratações, mais do que à garantia de direitos sociais ou coletivos.

Dessa forma, os dados demonstram que, no contexto estadual potiguar, o controle concentrado tem funcionado muito mais como uma ferramenta de controle intraestatal, técnico-administrativo, do que como um espaço de efetivação de políticas públicas ou direitos fundamentais.

O Gráfico 10, que apresenta dados sobre o tempo de tramitação das ADI's até o julgamento, revela que a maior parte das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) analisadas – 58,52% (213 do total de 364) – foi julgada em até dois anos. Por outro lado, 151 ações (41,48%) superaram esse prazo, com destaque para 24 ações (6,59%) que demandaram mais de cinco anos para serem decididas. Nesse sentido, a própria distribuição indica que, ainda que haja certa celeridade em mais da metade dos casos, uma parcela expressiva enfrenta morosidade, o que compromete a efetividade da jurisdição constitucional no âmbito estadual.



Gráfico 10: Tempo para Julgamento



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa

Esses dados são relevantes porque a ADI, por ser instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, deveria ser pautada por certa urgência institucional, dado o seu impacto jurídico, social e econômico. Assim, um processo que ultrapassa dois, três ou até cinco anos de tramitação pode representar não apenas um problema procedimental, mas uma falha estrutural do sistema de controle concentrado, já que decisões tardias podem perder relevância diante de alterações legislativas, revogações normativas ou mudanças no contexto político que motivou a ação.

O percentual de 20,6% das ações com tramitação superior a dois anos, e que ainda não alcançam a marca de três, aponta para um intervalo de demora que, embora não seja extremo, já representa um obstáculo considerável à efetividade do controle constitucional. Esse grupo, somado aos que superam os três anos, mostra que o TJRN ainda convive com gargalos que dificultam a entrega tempestiva da prestação jurisdicional.



Por fim, vale observar que o tempo de tramitação impacta diretamente na capacidade de o controle concentrado operar como mecanismo de correção de inconstitucionalidades estruturais e imediatas, uma vez que demora prolongada tende a esvaziar a utilidade prática da decisão final, sobretudo quando a norma impugnada já teve seus efeitos consumados. Ademais, conforme destacado por Costa e Benvindo (2014), o próprio risco de morosidade pode desincentivar o uso do controle concentrado por alguns legitimados, que passam a considerar outras vias – como a pressão legislativa ou a via difusa – como estratégias mais eficazes de resolução de conflitos normativos.

Dessa forma, embora o TJRN demonstre certa capacidade de resposta ágil em mais da metade dos casos, ainda precisa avançar na consolidação de mecanismos que garantam maior celeridade, previsibilidade e racionalização processual para que o controle concentrado estadual cumpra efetivamente sua função constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle concentrado de constitucionalidade, no plano estadual, instituído a partir da Constituição Federal de 1988, configura-se como um mecanismo estruturante da ordem jurídica local. Além de promover a (in)validação de normas jurídicas, tem funcionado como instrumento de orientação normativa e de conformação da atuação dos poderes públicos, e, dessa forma, contribui para a estabilidade e a coerência sistêmica do Direito no âmbito estadual.

A identificação do perfil do controle concentrado de constitucionalidade estadual é importante para oferecer um diagnóstico do funcionamento desse tipo de instrumento no plano local, identificando pontos positivos e negativos.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, a partir dos dados coletados na pesquisa, verifica-se a existência de um padrão de atuação marcado por forte centralização em um dos legitimados, temáticas recorrentes e elevada taxa de acolhimento das teses de inconstitucionalidade.

O perfil traçado revela, em primeiro lugar, a preponderância do Ministério Público Estadual como protagonista quase exclusivo da litigância constitucional no TJRN. O



Procurador-Geral de Justiça foi o principal responsável pelo ajuizamento das ações, evidenciando que o uso da ADI tem sido concentrado em atores e instituições das carreiras jurídicas em detrimento de outros legitimados formais, cuja atuação foi pontual ou inexistente.

No aspecto temático, predominaram ações voltadas à organização administrativa, criação de cargos públicos e contratações temporárias. Esses temas indicam que o controle concentrado no TJRN tem funcionado prioritariamente como ferramenta de fiscalização técnico-jurídica da legalidade institucional, em vez de instrumento de efetivação de direitos fundamentais ou de políticas públicas.

Quanto aos julgamentos, destaca-se a alta taxa de procedência (total ou parcial) das ações, bem como o fato de que quase a totalidade das decisões foram tomadas por unanimidade. Tais dados apontam para um cenário de forte coesão institucional e estabilidade jurisprudencial, ao mesmo tempo em que suscitam reflexões sobre a ausência de debate plural no âmbito da corte ou, por outro lado, sobre a deficiência na produção legislativa no âmbito local.

Do ponto de vista quantitativo, o TJRN apresenta um índice elevado de ações julgadas e a evolução histórica demonstra um crescimento progressivo da atuação da corte em matéria constitucional, com picos significativos nos últimos anos, o que pode sinalizar a consolidação de uma cultura de litigância constitucional no Estado.

Quanto ao tempo de análise das ações, percebe-se um grau relevante de morosidade processual, que compromete a eficácia do controle abstrato, especialmente considerando que, enquanto não suspensas, normas inconstitucionais continuam a produzir efeitos concretos. Essa demora na resolução dos casos pode esvaziar a utilidade prática das decisões e desestimular o uso da ADI como instrumento estratégico de proteção constitucional.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o TJRN tem exercido um papel relevante no controle abstrato de normas em nível estadual, ainda que de forma concentrada em poucos atores e focada em temáticas predominantemente institucionais.



O desafio que se apresenta, portanto, consiste em ampliar a participação efetiva dos demais legitimados, reduzir significativamente os prazos de tramitação e estimular o uso da Ação Direta de Inconstitucionalidade como instrumento estratégico de defesa dos direitos fundamentais e de fiscalização das políticas públicas. Somente assim será possível assegurar que o controle concentrado estadual realize plenamente seu potencial democratizante e consolide-se como um vetor de fortalecimento do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14. mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14. mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Planalto, Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 14. mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2015**. Altera o art. 103 da Constituição Federal, para permitir que entidade de municípios de âmbito nacional possa propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade. Brasília, 10 jun. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121704>. Acesso em: 20. abr. 2025.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. **A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? - O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais (Who is Interested in the Centralized System of Judicial Review? - The Mismatch between Theory and Practice in the Protection of Basic Rights)** (April 1, 2014). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2509541>. Acesso em: 25. abr. 2025.



IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn>. Acesso em: 10. ago. 2025.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de Constitucionalidade Estadual**. São Paulo: Saraiva, 2007.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Maíra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 20. mai. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, de 03 de outubro de 1989**. Disponível em: https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf. Acesso em: 14. mar. 2025.

SOUZA, Lorraine Saldanha Freitas Xavier de; BRASIL, Felipe Gonçalves. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade no controle constitucional brasileiro: uma análise dos atores, temas e frequências de acionamentos ao STF entre 2012 e 2021. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol. **38**, **2023**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3811301/2023>. Acesso em: 25 ago. 2025.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto; KANAYAMA, Rodrigo Luis. Constitucionalismo estadual e controle abstrato e concentrado de constitucionalidade nos tribunais de justiça: efeitos das Ações Diretas De Inconstitucionalidade (ADI) estaduais na federação brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 12, n. 5, p. 87–110, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2015.v12i5.2948. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2948>. Acesso em: 25 ago. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN). **Regimento Interno**. 09 de setembro de 2008. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/files/original1608032022121963a08c638c807.pdf>. Acesso em: 05. abr. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.