

O princípio da simetria na Federação brasileira e sua perspectiva jurisdicional

*Pedro Siqueira De Pretto*¹

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

*Renato Siqueira De Pretto*²

Juiz de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: Introdução; 1. A evolução constitucional da Federação brasileira; 2. Poder constituinte derivado decorrente e elaboração das constituições estaduais; 3. Autonomia federativa dos Estados e simetria constitucional; 4. Judiciário e (des)construção da autonomia federativa; Conclusões.

Palavras-chave: Federação brasileira. Poder constituinte derivado decorrente. Autonomia federativa. Princípio da simetria constitucional.

Introdução

A República Federativa do Brasil, como o próprio nome menciona, possui a forma de Estado consistente numa federação. As emanções dos Poderes não advêm de apenas uma unidade/entidade central, mas de diversos outros núcleos com autonomias e capacidades próprias.

A atual Constituição da República prevê, nessa linha, a existência da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cada qual também com suas competências regradadas no mesmo Texto.

¹ Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos – Instituição Toledo de Ensino de Bauru.

² Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela ITE/Bauru. Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP. Professor Universitário (PUCCAMP), Professor Assistente do Curso de Especialização em Direito Público da Escola Paulista da Magistratura (EPM) em Campinas e Professor de Direito Tributário do Complexo de Ensino Renato Saraiva (CERS).

Nessa linha de ideias, busca-se, com o presente artigo, em primeiro lugar, traçar um panorama da evolução constitucional da federação brasileira, com a análise dos ordenamentos anteriores. Em seguida, serão estudadas as formas e fontes de criação das Constituições (Federal e Estaduais), normas de onde provém a estipulação das competências.

Passo contínuo, considerar-se-ão as autonomias dessas entidades com enfoque na simetria que a Constituição Federal, em certos aspectos, lhes atribuiu. Após, nesse mesmo enfoque, apresentar-se-ão as posições jurisprudenciais a respeito das interpretações do Supremo Tribunal Federal oriundas da Federação brasileira e seu mérito para a maior ou menor autonomia dos Estados e dos Municípios.

1. A evolução constitucional da Federação brasileira

A Constituição Imperial Brasileira de 1824 adotou o modelo de Estado Unitário ou Simples, no qual não havia divisão territorial do poder; o poder concentrava-se num órgão central.³

Em 1889, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro, instituiu-se a República Federativa. Na sequência, em nossa primeira Constituição Republicana, de 1891, o Brasil tornou-se uma Federação, surgindo, na realidade, de um federalismo por segregação, também chamado de federalismo por desagregação, equivalente à transformação de um Estado Unitário num Estado Federal. Existia o federalismo dualista, com competências próprias entre União e Estados-membros (além do Distrito Federal).⁴

Na Constituição de 1934, estabeleceu-se um modelo de federalismo cooperativo.⁵ Assim, havia disposições no mencionado Texto acerca de auxílios e colaborações a serem prestados reciprocamente.⁶

³ “A proposta federativa chegou a ser discutida na efêmera existência da assembleia constituinte, dissolvida pelo Imperador em 1823. [...] A Constituição de 1824 foi fortemente influenciada pela francesa, de 1814, com caráter unitarista, dividindo o território em vinte províncias, subordinadas ao poder central e dirigidas por presidentes, escolhidos e nomeados pelo Imperador.” TAVARES, 2013, p. 829).

⁴ Bulos (2015, p. 494).

⁵ Idem, p. 495.

⁶ Verificam-se, v.g.: “Art. 9º – É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor ordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.”; “Art. 17 – É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI – negar a cooperação dos respectivos funcionários no interesse dos serviços correlativos; [...]”; “Art. 121 [...] § 5º – A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho.”

Manteve a constituição da união entre Estado, Distrito Federal e União (artigo 1º). Os Municípios possuíam autonomia no que se tratasse de seu “peculiar interesse” (artigo 13).

De seu turno, na Carta de 1937, inclusive em razão de sua origem, no que atine ao federalismo, desvirtuou as características das unidades federadas⁷, mitigando de modo rígido o aspecto cooperativo anteriormente verificado, embora, ao menos expressamente, tivesse mantido a estrutura até então existente na divisão das entidades (artigo 2º). As competências foram fixadas de maneira mais firme para o ente federal, e o Presidente da República foi considerado “autoridade suprema do Estado” (artigo 73). Aliás, foram previstas como possibilidades de intervenção da União nos Estados (artigo 9º) os casos de “restabelecer a ordem gravemente alterada nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo” (alínea “b”) e para assegurar a execução do princípio constitucional do governo presidencial (alínea “d”, item 2) e das leis federais (alínea “e”).

Em nossa Lei Fundamental de 1946⁸, houve expansão dos Poderes da União, em relação aos dos Estados⁹ (artigos 5º e 18, § 1º). Pelo que se extrai da literalidade do mesmo documento, os Municípios mantiveram-se à margem da federação (artigo 1º, § 1º).

Na Carta de 1967 e na Carta de 1969, inclusive tendo em vista o regime militar instituído, houve ampliação dos poderes da União e do Presidente da República, além de que “interferiu na autonomia dos Municípios, reduzindo as hipóteses de eleição direta e popular para prefeitos”¹⁰ e “deu maior amplitude à técnica do federalismo cooperativo, que consistia na participação de uma entidade na receita de outra, com marcante centralização”.¹¹

Finalmente, em nossa hodierna Constituição de 1988 estabeleceu-se o modelo da federação trina ou *sui generis*, composta, consoante

⁷ Bulos (2015, p. 496).

⁸ “No plano da organização territorial do poder, buscou-se restaurar o federalismo, asfixiado durante o Estado Novo. O federalismo seria bidimensional, congregando União e Estados, mas se assegurou ampla autonomia para os municípios, por meio de eleição de prefeitos e vereadores, e do reconhecimento da sua autoadministração, do seu poder tributário próprio e da sua competência para a organização dos serviços públicos locais (art. 28). A Constituição consagrou um extenso rol de competências da União [...]” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 173-174).

⁹ Bulos (2015, p. 497).

¹⁰ “Art. 16 [...] § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo. [...]”.

¹¹ Bulos (2015, p. 498).

seus artigos 1º e 18, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Logo, estes – Municípios – foram incluídos na Federação. Marcante nesse sistema é o federalismo cooperativo, representado, em grande parte, pelos artigos 23, parágrafo único¹², 30, incisos VI e VII¹³ e 241¹⁴.

Essa forma de estado é de tamanha importância na República Brasileira que foi alçada a cláusula pétrea, como núcleo imodificável na Constituição de 1988, nos termos da inteligência de seu artigo 60, § 4º, inciso I.

Vistos tais aspectos gerais da Federação brasileira, prossegue o estudo com a análise do poder constituinte derivado decorrente e a elaboração das constituições estaduais.

2. Poder constituinte derivado decorrente e elaboração das constituições estaduais

Conforme aferido no capítulo anterior, a Federação brasileira possui a sua história e sua evolução que perpassaram diversos estágios até se chegar à fase atual. Verificou-se, ademais, que essa forma de Estado é delineada, basicamente em sua integralidade, pela Constituição Federal, documento que organiza a República instituída em nosso território.

Por sua vez, as Constituições Federais, normas ápices de cada sistema normativo instituído, são decorrências de manifestações do poder constituinte originário, idealizado pelo abade Sieyès e, segundo se extrai da doutrina (AGRA, 2014, p. 55):

O Poder Constituinte é aquele que tem a função de criar a Constituição, o responsável pela produção originária do Direito, como ensina Recaséns Siches. É o antecedente lógico e inexorável do Poder Reformador. Ele não se esgota com a realização do Texto

¹² “Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

¹³ “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.”

¹⁴ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Constitucional: a soberania popular, detentora da titularidade do Poder Constituinte, permanece com o povo de forma potencializada, à espera de uma nova decisão para se manifestar.

O poder constituinte originário é inicial, autônomo e ilimitado. A primeira característica permite afirmar que não há uma ordem jurídica anterior a ele, isto é, ocorre um rompimento com o antecedente sistema, revogando todas as normas incompatíveis, bem como a Constituição anterior (exceção feita na hipótese de haver expressa ressalva). A segunda representa a capacidade de o próprio Poder estabelecer o Direito que será efetivado. E, por fim, a terceira qualidade, de ilimitado, redonda do fato de não existir (ao menos em tese) qualquer limitação jurídica preexistente.¹⁵

A par do poder constituinte originário, estabelece-se o poder constituinte derivado, responsável pela elaboração de novos projetos legislativos em sede constitucional e na seara das demais entidades federativas. São suas características (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 253):

[...] *Derivado*, porque é poder de direito, juridicamente estabelecido, fundado no Poder Constituinte Originário. Ou seja, provém ou deriva deste.
[...] *Limitado*, porque a Constituição lhe impõe limitações, que podem ser temporais, circunstanciais, materiais ou procedimentais, explícitas ou implícitas, restringindo o seu exercício.
[...] *Condicionado*, porque só pode manifestar-se de acordo com as formalidades traçadas pela Constituição. Está sujeito, pois, a um processo especial previamente estabelecido pela Carta Magna.

Vale ressaltar que, porque limitado e derivado do poder constituinte (originário), há quem denomine o poder constituinte derivado simplesmente poder constituído. Nas palavras de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2015, p. 86):

¹⁵ São as lições de Cunha Júnior (2012, p. 249), inclusive chegando a mencionar que o poder constituinte é, ao mesmo tempo, desconstituinte, em razão de romper com a ordem jurídica anterior, além de que seria possível falar em limites transcendentais, imanentes, heterônomos, bem como de decorrentes de princípios de direito internacional, ao Poder Constituinte.

Assim sendo, diversamente do poder constituinte, o poder de reforma (e/ou revisão) constitucional, compreendido como poder de alterar o texto da constituição e que será examinado mais adiante, é, por definição, um poder constituído, integrando a noção daquilo que muitos designam de um poder constituinte derivado.

O poder constituído derivado é subdividido em três espécies.¹⁶

Temos o poder constituinte derivado reformador, ao qual foi conferida a incumbência de atualizar e inovar o ordenamento jurídico em sede constitucional e de maneira permanente, mediante emendas à Constituição. É delineado, primordialmente, no artigo 60 da Constituição Federal, e possui um processo para aprovação mais rígido do que o estipulado para as demais espécies normativas.

Fala-se, também, no poder constituinte derivado revisor, responsável pela revisão constitucional a que alude o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁷ (ADCT), que foi realizado após cinco anos da promulgação da Lei Magna de 1988. Tal comprometimento resultou em seis emendas, editadas entre março e junho de 1994.¹⁸

A terceira modalidade é o poder constituinte derivado decorrente, a cargo do qual compete a elaboração das Constituições Estaduais. Por possuir as características já explanadas, é cediço que tal documento deve observar às normas da Constituição da República, até porque dela é derivado. Nessa linha, aliás, o teor do artigo 25 desta¹⁹, ao mencionar que referidas normas estaduais devem obediência a seus princípios. Reforça a análise, ademais, o *caput* do artigo 11 do ADCT, que reza: “Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um

¹⁶ Há quem estabeleça uma quarta espécie, qual seja, o poder constituinte difuso, representado pela alteração da Constituição da República mediante mutações constitucionais (PADILHA, 2014, p. 97).

¹⁷ “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

¹⁸ Malgrado o quórum para aprovação dessas emendas de revisão (maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral) tenha sido inferior ao das demais (dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, necessitando de três quintos dos votos dos respectivos membros), tal circunstância não é suficiente para se dizer que a Constituição Federal perdeu seu caráter de rígida.

¹⁹ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”²⁰

Outrossim, o poder constituinte derivado decorrente exprime-se em duas espécies: institucionalizador e reformador. O institucionalizador é aquele presente na ocasião de elaboração de uma Constituição Estadual, seja na criação da primeira Constituição do Estado-membro, seja na elaboração de uma nova. O segundo, por sua vez, é o existente nas ocasiões de alterações ou reformas desses documentos, por meio de revisões ou emendas.²¹

De maneira análoga ao poder constituinte originário, a titularidade do poder derivado decorrente é do povo do respectivo Estado.²² O exercício, por seu turno, é atribuído às respectivas Assembleias Legislativas, por meio dos deputados estaduais.²³

Dúvidas, porém, ressoam acerca dos limites das constituições estaduais. De uma maneira geral, há limites ao procedimento legislativo de suas elaborações e de suas emendas²⁴, notadamente de que de-

²⁰ Embora o ADCT tenha conferido o prazo de um ano à execução da competência dos Estados em relação à elaboração de suas próprias Constituições, a Constituição de 1988 deveria ser observada por eles desde a sua promulgação: “A exceção contida no art. 11 do ADCT da Carta Federal de 1988, que deferiu aos Estados-membros o prazo de um ano para elaborarem as suas Constituições, não postergou a observância obrigatória dos princípios nela estabelecidos. Não se compadece com esses princípios (CF, art. 66, § 4º) o entendimento de que *si et in quantum* se elaborava a Carta Política do Estado os comandos inatos do poder constituinte originário no campo federal estivessem subsumidos pela temporariedade estabelecida no art. 11 do ADCT-CF/1988. O lapso temporal nele previsto não poderia implicar o adiamento da observância de regras constitucionais de cumprimento obrigatório, sobretudo em matéria de ordem pública relacionada com o Poder Legislativo.” (STF, RE 134.584, rel. min. Carlos Velloso, j. 6-5-1997, 2ª T, DJ de 13-3-1998).

²¹ Essa correspondência já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal: “O poder constituinte decorrente, assegurado às Unidades da Federação, é, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. [...]” (ADI 568 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 20-9-1991, P, DJ de 22-11-1991).

²² A título de exemplo, consta no preâmbulo da Constituição do Estado de São Paulo: “O Povo Paulista, invocando a proteção de Deus, e inspirado nos princípios constitucionais da República e no ideal de a todos assegurar justiça e bem-estar, decreta e promulga, por seus representantes, a CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.” Em reforço, a norma do § 3º do artigo 18 da Constituição Federal, a qual impõe o plebiscito, por meio da população diretamente interessada, no caso de reorganização de tais entidades federadas.

²³ Bulos (2015, p. 424-427).

²⁴ E não podem ser olvidadas as limitações que, segundo o Supremo Tribunal Federal, também são exigidas quando da elaboração de emendas às Constituições Estaduais: “Processo de reforma da Constituição estadual. Necessária observância dos requisitos estabelecidos na CF (art. 60, § 1º a § 5º). Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 da totalidade dos membros integrantes da Assembleia Legislativa. Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo

vem ser editadas pelas respectivas Assembleias Legislativas e no prazo previsto no artigo 11 do ADCT. Não seria lícito, ainda, aos Estados-membros que usurpassem competências de outras entidades federativas, notadamente conforme as previsões dos artigos 21 e seguintes da Constituição da República (limites de competência federativa). Não devem contrariar, por isso, dispositivos constitucionais direcionados a essas entidades, como, por exemplo, infere-se nos artigos 19, 27, 29 e 128, § 3º (limites atinentes a normas endereçadas especificamente ao Estado-membro). Devem respeitar normas dirigidas aos entes públicos de maneira geral, tal como se verifica em relação aos princípios fundamentais (artigos 1º a 3º) e aos princípios constitucionais sensíveis (artigo 34), o que pode gerar, inclusive, a intervenção federal. Por fim, exige-se respeito ao princípio da simetria (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 455-459).

No que tange ao Distrito Federal e ao Município, a Lei Magna, nos artigos 32²⁵ e 29²⁶, estabelece que se regerão por lei orgânica.

Ao primeiro, costuma-se dizer que a Lei Orgânica Distrital é decorrência do poder constituinte derivado decorrente, como já ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal.²⁷

No que atine aos Municípios, não tem sido conferida à Lei Orgânica Municipal a classificação de poder constituinte. Há quem entenda por esta possibilidade, uma vez que lhes foram conferidas autonomias, dentre elas auto-organização, estando inseridos, ainda, na união indissolúvel da República (artigo 1º, *caput*).²⁸ Por outro lado, a maioria da doutrina não vislumbra tal ocorrência, considerando que, pelo artigo

local. A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25). Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da CR: [...]” (ADI 486, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1997, P, DJ de 10-11-2006).

²⁵ “Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

²⁶ “Art. 29. O Município reger-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.” E o artigo 11 do ADCT demarcou o prazo de seis meses após a promulgação da Constituição do Estado à confecção das leis orgânicas municipais.

²⁷ “[...] Lei Orgânica do Distrito Federal. [...] A Lei Orgânica tem força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-membros, como assentado no julgamento que deferiu a medida cautelar nesta ação direta.” (ADI 980, rel. min. Menezes Direito, j. 6-3-2008, P, DJE de 1-8-2008).

²⁸ Souza Neto e Sarmento (2012, p. 332).

29 da Constituição Federal e com base no artigo 11 do ADCT, a lei orgânica municipal, além de atender os princípios da Constituição Federal, deve, outrossim, respeitar ditames da Constituição Estadual.²⁹ Anote-se, por oportuno, que o Texto de Outubro de 1988 não fixou intervenção da União nos Municípios (com exceção daqueles localizados em Território Federal), mas tão somente dos Estados em relação a estes.

Por fim, de se ressaltar que o poder constituinte derivado decorrente funciona como cerne de fundamento para as autonomias das unidades federativas. É a partir das Constituições Estaduais que essas entidades podem auto-organizar-se, autoadministrar, editar legislações próprias e estabelecer as destinações das finanças.

3. Autonomia federativa dos Estados e simetria constitucional

Aos Estados é conferido, pela Constituição da República, o poder constituinte derivado decorrente, possibilitando-lhes formalizar Constituições Estaduais, documentos nos quais haverá a definição de diversos pontos essenciais ao funcionamento de aludidas entidades federativas. A partir da norma ápice na esfera estadual, ainda, é possível extrair suas autonomias: auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. O Estado, desse modo, pode exercer diversas atribuições sem ter de se valer, num momento determinado, de qualquer autorização direta da União.

É, primordialmente, pela Constituição Estadual que os Estados-membros se auto-organizam. Com efeito, ela estabelece os fundamentos e princípios pelos quais citado ente federado reger-se-á. Essa dispõe sobre a organização, competência e membros de seus Poderes. Fixa regras de fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Impõe mandamentos para a administração pública, sobre a prestação de serviços públicos e condutas de seus servidores. Estabelece comandos para os órgãos de segurança pública. Regula a tributação, finança e orçamento, além de gerir suas regiões. Define políticas públicas a serem seguidas, dentre vários outros aspectos que podem envolver o meio ambiente, saúde, educação, cultura e proteções especiais. Aliás, segundo o

²⁹ BULOS, 2015, p. 399-400. Em igual vértice: “Ora, se as leis orgânicas devem obediência simultânea à Constituição Federal e à Constituição do respectivo Estado, não possuem, de evidência, esse predicado. Daí, com razão, dentre outros, o pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo não reconhecendo a existência de Poder Constituinte na órbita dos Municípios” (ARAUJO; NUNES JÚNIOR, 2017, p. 49).

Supremo Tribunal Federal, a auto-organização dos Estados-membros não é uma possibilidade, mas uma exigência constitucional.³⁰

Pode-se incluir, ademais, na auto-organização dos Estados, a possibilidade de, “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (artigo 25, § 3º).

No que atine à autolegislação, é conferido aos Estados editar suas próprias leis, nos limites da competência legislativa que é definida pela Lei Maior.

Nessa linha, é importante observar que há uma relação das competências materiais com as legislativas das entidades federativas, envolvendo, portanto, as duas autonomias citadas. Às competências comuns do artigo 23, há uma determinação legislativa atrelada prevista no artigo 24 (e igual correlação existe entre os artigos 21 e 22 sobre as atribuições da União). Assim, se a competência material comum compreende “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, inciso II), há, na mesma toada, a competência legislativa concorrente para tratar de proteção e defesa da saúde, bem como de “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (art. 24, incisos XII e XIV); ao lado da atribuição de “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (art. 23, inciso III), deve existir uma lei para a “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” e “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (art. 24, incisos VII e VIII); se devem os entes federados “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, inciso V), precisam regular, legislativamente, a matéria de “educação, cultura, ensino [...]” (art. 24, inciso IX).

Pontue-se, da mesma forma, que os Estados-membros possuem competência residual, vale dizer, “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (§ 1º do artigo 25 da Constituição Federal). Logo, caso a competência não tenha

³⁰ “[...] os arts. 25 da parte permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios.” (ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, P, DJ de 2-5-2003).

sido atribuída à União e aos Municípios, caberá aos Estados exercê-la. Apenas de modo excepcional então os Estados receberam competências expressas da Constituição Federal, como a exploração - diretamente ou mediante concessão - dos serviços locais de gás canalizado (artigo 25, § 2º).

Quanto à capacidade de autogoverno, inerente à escolha, pelo próprio ente federado, dos representantes de seus poderes sem qualquer interferência da unidade federal, a Constituição da República traça determinadas normas para os Poderes estaduais. O artigo 27 da Constituição Federal regula o Poder Legislativo Estadual, estipulando o número de deputados estaduais de cada Assembleia Legislativa, o subsídio, a competência e a necessidade de disposição de lei sobre iniciativa popular em âmbito regional.³² O artigo 28 veicula normas a respeito do Governador e do Vice-Governador, firmando mandamentos para eleições, perda de mandato³³ e subsídios. Na mesma senda, os artigos 125 e 126 versam a respeito do Poder Judiciário no Estado-membro, que serão representados pelos Tribunais de Justiça e que podem funcionar descentralizadamente. É mister que haja, no mínimo, acerca do controle abstrato nesse âmbito, uma ação de “representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual”.³⁴ A legitimidade para tanto não

³¹ “A autonomia estadual também caracteriza-se pelo *autogoverno*, uma vez que é o próprio povo do Estado quem escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União. A Constituição Federal prevê expressamente a existência dos Poderes Legislativo (CF, art. 27), Executivo (CF, art. 28) e Judiciário (CF, art. 125) estaduais. [...]” (MORAES, 2016, p. 474).

³² Malgrado o Estado possua a autonomia, representada, dentre outros aspectos, pelo autogoverno, há limites impostos pela Constituição Federal. Nessa linha, a título de exemplo: “O § 1º do art. 27 da CB define em quatro anos o mandato dos deputados estaduais. A norma que, alterando a regra da Constituição estadual de Roraima (Emenda 16, de 19-10-2005), permite a extensão do mandato pela alteração da data de posse dos eleitos em 2006, colide, frontalmente, com aquela regra. A autonomia estadual tem os seus limites definidos pela CR.” (ADI 3.825, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-10-2008, P, DJE de 28-11-2008).

³³ O Supremo Tribunal Federal possui decisão em controle concentrado de constitucionalidade sobre ampliação ou modificação dos casos de perda do mandato: “O inciso XIV do art. 29 da CB/1988 estabelece que as prescrições do art. 28 relativas à perda do mandato de governador aplicam-se ao prefeito, qualificando-se, assim, como preceito de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros e Municípios. Não é permitido a esses entes da federação modificar ou ampliar esses critérios. Se a CB não sanciona com a perda do cargo o governador ou o prefeito que assuma cargo público em virtude de concurso realizado após sua eleição, não podem fazê-los as Constituições estaduais.” (ADI 336, voto do rel. min. Eros Grau, j. 10-2-2010, P, DJE de 17-9-2010).

³⁴ Frise-se que o controle de constitucionalidade concentrado-abstrato estadual não pode ter como parâmetro norma da Constituição da República (Rcl 16.431 MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 23-10-2013, DJE de 25-10-2013), com a ressalva de se tratar de norma de reprodução obrigatória: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de

pode ser atribuída a um único órgão, da mesma maneira que o faz o artigo 103 no que atine às ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade. Ademais, veicula imposições alusivas à Justiça Militar estadual.

Sobre a autoadministração dos Estados, confira-se a doutrina:

Por fim, completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se autoadministram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente. Saliente-se que está implícito no exercício da competência tributária a existência de um mínimo de recursos financeiros, obtidos diretamente através de sua própria competência tributária. (MORAES, 2016, p. 478).

Esses quatro fatores, por conseguinte, conferem autonomia ao Estado-membro na federação brasileira. E, conforme analisado, notadamente no capítulo anterior, há alguns limites para essas autonomias estaduais. Dentre tais aspectos, revela-se imprescindível, outrossim, examinar a margem de liberdade que cada ente federal possui em relação ao modelo estabelecido para a União no bojo da Constituição Federal. Em outras palavras, exige-se, no ponto, o estudo do princípio da simetria constitucional, por vezes, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal:

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da CR. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação

leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.” (RE 650.898, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 1º-2-2017, P, DJE de 24-8-2017, tema 484).

dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. [...] Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da CR cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. (ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, DJE de 27-11-2009; ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, DJE de 13-8-2013)

A doutrina também reconhece a existência do princípio em tela: “[...] uma obrigação geral implícita de simetria, por parte dos Estados membros e Municípios, na elaboração de seus diplomas máximos, com o modelo federal estabelecido pela Constituição do Brasil” (TAVARES, 2013, p. 839). O mesmo Professor, porém, coloca em xeque a existência do princípio, uma vez que a simetria não poderia aniquilar a autonomia, bem como que a Constituição quando pretendeu estipular determinações para Estados e Municípios o fez de maneira expressa, sendo a separação de poderes, então, a pedra fundamental, sob pena de interpretações dessa envergadura conduzirem ao conhecido Estado Unitário meramente descentralizado.³⁵

³⁵ Tavares (2013, p. 841-842). Além disso: “Esse *princípio da simetria*, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes. [...]” (MENDES; BRANCO, 2015, p. 832). E como lecionam Araujo e Nunes Junior (2017, p. 51): “[...] O que se pode discutir é se o tema da simetria não tem servido para encobrir um forte centralismo federativo, amesquinhando competências que, em princípio, poderiam ser desempenhadas pelas unidades federadas.”

No mesmo diapasão, assente-se que a regra deve ser a autonomia do Estado-membro, em prol da estipulação de suas próprias normas, com as ressalvas já estipuladas de maneira expressa pela Constituição Federal. A exceção, de outro lado, equivaleria à estipulação da simetria constitucional, porquanto, aplicável, resulta na flexibilização da autonomia da entidade federada mera reprodutora da norma parâmetro.³⁶ A propósito:

A orientação do STF sobre o princípio da simetria foi provavelmente assumida por prudência: a Corte parece ter pretendido evitar que arranjos institucionais desprovidos de razoabilidade fossem praticados em estados e municípios. No fundo, vislumbra-se o medo do abuso, e a imposição aos entes locais de escrupulosa observância dos modelos federais foi o instrumento usado pela Corte para se evitar esse risco. Contudo, ao fazê-lo, o STF tem impedido que a forma federativa de Estado exerça uma de suas funções mais importantes, que é permitir que experiências institucionais inovadoras possam ser praticadas nos governos locais e, se bem-sucedidas, eventualmente replicadas em outros entes políticos, quiçá servindo como futura referência para a reforma das instituições nacionais. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 334).

Destarte, o foco do princípio da simetria é a necessidade de reprodução de modelos estabelecidos para a União, no âmbito da Constituição Federal, também para as outras entidades federadas. O ponto complexo nessa análise, entretanto, é saber, com precisão, quais os limites de sua incidência, mormente pelos posicionamentos que conseguimos extrair das decisões do Poder Judiciário sobre o tema.

4. Judiciário e (des)construção da autonomia federativa

A autonomia dos entes federados, elemento fundamental da forma federativa de Estado, instituída como núcleo imodificável no artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, sistematicamente é colocada

³⁶ Souza Neto e Sarmento (2012, p. 334).

à prova perante o Supremo Tribunal Federal, responsável pela solução dos conflitos que ostentem densidade suficiente para abalar o pacto federativo (art. 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição).³⁷ Nesse contexto, destaca-se o dilema inerente à simetria constitucional e à efetiva autonomia dos Estados-membros e Municípios.

Deveras, o conteúdo das decisões de nossa Suprema Corte pode robustecer a importância das constituições estaduais e das leis municipais no cenário jurídico nacional ou, ao contrário, ensejar um sentimento de frustração constitucional, sobretudo estadual, tornando a constituição estadual numa singela lei orgânica estadual.³⁸

Em relação às competências dos entes federativos, um dos critérios utilizado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a resolução dos conflitos é o da *preponderância do interesse*. Segundo tal vetor, deve-se atribuir a competência à entidade que possuir maior efetividade e abrangência para tratar do tema. Vale dizer, sendo assunto nacional, entrega-se à União; tratando-se de matéria regional, aos Estados-membros; e, versando sobre mote local, aos Municípios.

Aludido princípio foi tratado, v.g., pelo Ministro Celso de Mello na AC-MC/RR 1.255 (DJ de 22.06.2016).³⁹ Na hipótese, havendo potencial

³⁷ Vide, ainda, a decisão proferida pelo STF no julgamento da ACO 1802 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. em 16/05/2013, ocasião em que se pontuou que o controle por nossa Suprema Corte se restringe apenas aos litígios que possam vulnerar os valores que informam o princípio fundamental do pacto federativo, ou seja, os “conflitos federativos” e não os “conflitos entre entes federativos”. No mesmo vértice: STF, ACO 2101 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. em 25/11/2015).

³⁸ Sobre a (des)importância atual das constituições estaduais vide Ferrari (2003, p. 270-273).

³⁹ “DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA. PROCEDIMENTO DE INSTITUIÇÃO DE SUA UNIDADE DE USO SUSTENTÁVEL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA (LEI Nº 9.985/2000, ART. 22, §§ 2º E 3º, C/C O DECRETO Nº 4.340/2002, ART. 5º, “CAPUT”). PRECEDENTE DO STF. INSTITUIÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE RESERVA EXTRATIVISTA EM ÁREA QUE COMPREENDE TERRAS PÚBLICAS PERTENCENTES A UM ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO. EXISTÊNCIA DE POTENCIAL CONFLITO FEDERATIVO. INSTAURAÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. PRECEDENTES. A QUESTÃO DA DESAPROPRIAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE BENS INTEGRANTES DO DOMÍNIO PÚBLICO ESTADUAL. POSSIBILIDADE DO ATO EXPROPRIATÓRIO, SUJEITO, NO ENTANTO, QUANTO À SUA EFETIVAÇÃO, À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (DL Nº 3.365/41, ART. 2º, § 2º). CONTROLE POLÍTICO, PELO PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO, DO ATO EXCEPCIONAL DE EXPROPRIAÇÃO FEDERAL DE BENS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO ESTADUAL. DOUTRINA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO REGULAR PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO, INCLUSIVE COM O RECONHECIMENTO DO DEVER DA UNIÃO FEDERAL DE INDENIZAR O ESTADO-MEMBRO. PRECEDENTES DO STF. CONFLITO ENTRE A UNIÃO FEDERAL E AS DEMAIS UNIDADES FEDERADAS, QUANDO NO EXERCÍCIO, EM TEMA AMBIENTAL, DE SUA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM. CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE CONFLITO: CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE E CRITÉRIO DA COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS POLÍTICAS. RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DO CARÁTER MAIS ABRANGENTE DO INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA, AINDA, DE SITUAÇÃO DE IRREVERSIBILIDADE DECORRENTE DA CONSULTA PÚBLICA CONVOCADA PELO IBAMA. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA”.

conflito federativo decorrente da instituição de reserva extrativista pela União, em área que abrange terras públicas pertencentes a Estado-membro, decidiu-se que cabia àquela um maior trabalho na proteção do meio-ambiente, podendo-se valer dos mecanismos próprios para tal finalidade. Ponderou o Ministro:

[...] cabe, à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional. [...]

Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns - como sucederia, p. ex., no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição -, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação [...]

Isso significa que, concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir - como já assinalado - que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência.

Pelo mesmo critério, já se reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal que, a pretexto de invocar interesse local para restringir ou ampliar determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional, vedou circulação de água com teor de flúor acima de determinado limite.⁴⁰ Pela leitura da decisão, apura-se que a pretensão do

⁴⁰ “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONA-

Município não foi legislar sobre águas efetivamente, mas condicionar sua exploração, o que seria de incumbência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

De seu turno, o *princípio da proporcionalidade*, na mesma trilha, já balizou a atuação de nossa Suprema Corte na análise de excesso porventura cometido pelo ente local a pretexto do exercício de sua autonomia legislativa. A título de exemplificação, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que determinava a pesagem de botijões entregues ou recebidos para substituição à vista do consumidor, com pagamento imediato de eventual diferença a menor por violação, como motivaram alguns Ministros, ao princípio de proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos.⁴¹

Por outro lado, o Pretório Excelso assentou que a simetria, em certas situações, deve ser aplicada pelos Estados-membros e Municípios em relação às normas preestabelecidas para a União na Constituição Federal. Filiou-se o Supremo a uma “interpretação retrospectiva”, averiguando as normas da nova Constituição sob o prisma da Constituição pretérita, porque não existente, de modo expresso, na Norma Fundamental de 1988, o “princípio da simetria”.⁴²

Nessa linha, o processo legislativo estabelecido na Constituição da República para a União deve ser observado pelos Estados-membros, *mutatis mutandis*, inclusive no que se refere à iniciativa de projetos de lei.⁴³ Ademais, a eles é permitida a edição de medidas provisórias, desde que haja previsão nas respectivas Constituições e respeite os limites impostos pela Lei Maior.⁴⁴

LIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, RE 596489, Segunda Turma, Relator Ministro Eros Grau, DJe 19/11/2009).

⁴¹ STF, ADI 855 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1993, DJ 01-10-1993 PP-20212 EMENT VOL-01719-01 PP-00071.

⁴² Souza Neto e Sarmiento (2012, p. 333).

⁴³ “A CB, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, *caput* –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.” [ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008 = ADI 291, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, DJE de 10-9-2010].

⁴⁴ “[...] No julgamento da ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, DJ de 19-12-2003, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do

Outrossim, considerando que a Constituição Federal (artigo 83) estipula que o Presidente da República e vice não podem se ausentar do país por período superior a 15 dias sem licença do Congresso Nacional, reconheceu-se a inconstitucionalidade da norma estadual que demandava a autorização da Assembleia Legislativa para qualquer íterim de afastamento.⁴⁵

Além disso, embora a Lei Maior estabeleça a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados à admissibilidade da acusação contra o Presidente da República (artigo 86), tal conteúdo não incide nas demais esferas, como a dos Estados, porque violada restará a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (artigo 22, inciso I, da Constituição da República).⁴⁶

Também em cumprimento ao princípio da simetria, compete aos Estados a observância obrigatória da norma do artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, que disciplina a Comissão Parlamentar de Inquérito.⁴⁷

Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela CF, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Outros precedentes: ADI 691, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 19-6-1992, e ADI 812 MC, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 14-5-1993. Entendimento reforçado pela significativa indicação na CF, quanto a essa possibilidade, no capítulo referente à organização e à regência dos Estados, da competência desses entes da Federação para 'explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação' (art. 25, § 2º). [...]". [ADI 2.391, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2006, *DJ* de 16-3-2007 = ADI 425, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4-9-2002, *DJ* de 19-12-2003].

⁴⁵ "Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria". [ADI 738, rel. min. Maurício Corrêa, j. 13-11-2002, *DJ* de 7-2-2003. = RE 317.574, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-12-2010, *DJE* de 1º-2-2011 = ADI 307, rel. min. Eros Grau, j. 13-2-2008, *DJE* de 1º-7-2009]

⁴⁶ "Não há necessidade de prévia autorização da assembleia legislativa para o recebimento de denúncia ou queixa e instauração de ação penal contra governador de Estado, por crime comum, cabendo ao STJ, no ato de recebimento ou no curso do processo, dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo. [...] O relator afirmou a necessidade de superar os precedentes da Corte na dimensão de uma redenção republicana e cumprir a promessa do art. 1º, "caput", da CF, diante dos reiterados e vergonhosos casos de negligência deliberada pelas assembleias legislativas estaduais, que têm sistematicamente se negado a deferir o processamento de governadores. [...] Esclareceu não haver na CF previsão expressa da exigência de autorização prévia de assembleia legislativa para o processamento e julgamento de governador por crimes comuns perante o STJ. Dessa forma, inexistente fundamento normativo-constitucional expresso que faculte aos Estados-membros fazerem essa exigência em suas Constituições estaduais. Não há, também, simetria a ser observada pelos Estados-membros". [ADI 5.540, rel. min. Edson Fachin, j. 3-5-2017, Informativo 863.]

⁴⁷ STF, ADI 3619, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127.

Da mesma maneira, é impositiva a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua.⁴⁸

De outro lado, fortalecendo a autonomia dos Estados, o Supremo Tribunal Federal enveredou-se pela constitucionalidade de lei estadual que fixou número máximo de alunos em sala de aula.⁴⁹ A fundamentação centrou-se na circunstância de essa questão não possuir caráter de norma geral, mas que, de fato, dependeria das circunstâncias específicas de cada entidade federativa, entre elas: “número de escolas colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino.”

No julgamento desse feito, o Ministro Gilmar Mendes alertou a respeito da lição de Konrad Hesse, segundo a qual a competência da União para instituir normas gerais não pode esgotar as competências das demais entidades: “O próprio professor Konrad Hesse, chamando atenção para o modelo alemão, dizia: legislar sobre normas gerais não pode permitir que a União use dessa competência de forma exaustiva. E tem de deixar competência substancial para o estado-membro.”

⁴⁸ STF, ADI 3307, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-099 DIVULG 28-05-2009 PUBLIC 29-05-2009 EMENT VOL-02362-05 PP-00820 LEXSTF v. 31, n. 365, 2009, p. 46-62.

⁴⁹ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. [...] 2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. [...] 4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. 5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escolas colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.” (ADI 4060, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 04/05/2015).

Ainda no julgamento em epígrafe (ADI 4060), o Ministro Fux foi enfático ao apontar uma “leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União”, especificando os dois principais motivos ao “federalismo meramente nominal” reinante em nossa República:

Neste aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, muitas vezes beirando o federalismo meramente nominal. Vislumbro dois fatores essenciais para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Em igual senda, entendendo que à entidade maior compete legislar sobre normas gerais, cabendo às menores a estipulação de diretrizes locais, reconheceu-se a constitucionalidade de lei de município que vedou a contratação deste com parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito ou de seu vice, dos membros do Legislativo ou dos ocupantes de cargos em comissão ou função e confiança, bem como dos servidores e empregados públicos, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, em prol dos princípios da moralidade administrativa e impessoalidade.⁵⁰

⁵⁰ “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores

Compatibilidade com a Constituição Federal, similarmente, visualiza-se em lei estadual que obriga ônibus a se adaptar para facilitar o acesso e a permanência de pessoas com deficiência física ou com dificuldade de locomoção, com base na competência concorrente instituída no inciso XIV do artigo 24 de nossa Lei Maior.⁵¹

O mesmo tribunal chancelou a constitucionalidade de lei municipal que fixou multa para emissão de fumaça por veículos acima de determinado padrão.⁵² Vale ressaltar que o Ministro Edson Fachin, Relator para o Acórdão, inclusive sustentando que o federalismo é instrumento que visa resguardar direitos fundamentais, estipulou método de interpretação na hipótese de dúvida acerca da competência legislativa que recai sobre norma que abrange mais de um tema: “deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*).” Temos aqui a clara adoção do princípio da subsidiariedade, que pode ser assim compreendido:

Tal descentralização dos Estados contemporâneos vem seguindo uma linha de racionalidade que entendemos que deva estar presente em qualquer

e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. Inexistência de ofensa ao princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido.” (STF, RE 423560/MS, Segunda Turma, Relator Ministro Joaquim Barbosa, DJe 29/05/2012).

⁵¹ STF. Plenário. ADI 903/MG, rel. Min. Dias Toffoli, 22/5/2013 (Info 707).

⁵² “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (STF, RE 194704/MG, Tribunal Pleno, DJe 16/11/2017).

tipo de forma organizacional de Estado, qual seja, o respeito ao princípio da subsidiariedade, princípio anterior e ulterior ao federalismo, pois está na própria base associativa do humano. Subsidiariedade vem de auxílio, ajuda, socorro, *subsidium*. Partindo da pessoa, passando pela família, pela comunidade, pelo Município, pelo Estado, pela União, pelas organizações internacionais. A ajuda, o auxílio, tomando por base o princípio da subsidiariedade, é de baixo para cima, e não de cima para baixo. (REVERBEL, 2012, p. 126).

E não se pode olvidar que esse respeito à autonomia dos entes locais prestigia a revitalização da forma federativa do Estados, em particular no Estado brasileiro com tantas diferenças regionais e sociais, como exortou o Ministro Edson Fachin em seu voto no citado RE 194704/MG, *in verbis*:

Os Estados-membros deveriam servir como verdadeiros laboratórios legislativos, ou seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito.

Importante decisão em relação à inaplicabilidade do princípio da simetria se refere àquela veiculada, recentemente, na ADI 825. Nessa demanda, o Supremo Tribunal Federal timbrou a constitucionalidade de norma do Estado do Amapá que possibilita a iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição Estadual⁵³, ainda que a Constituição Federal não contenha aludida via. Ponderou-se que essa conclusão é um reflexo da soberania popular e da participação direta, não sendo vedado pela simetria. Trata-se de decisão, então, que torna menos rígido o precedente relativo à obrigatoriedade de os Estados seguirem à

⁵³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Norma do Amapá que permite iniciativa popular para proposta de emenda à Carta estadual é constitucional*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=393827>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

risca o processo legislativo dos artigos 59 a 69 da Constituição Federal, uma vez que esta não autoriza proposta de iniciativa popular para emendas ao próprio Texto, mas tão só para normas infraconstitucionais (artigo 61, § 2º, de nossa Lei Fundamental).

De seu turno, na Ação Cível Originária (ACO) 1208⁵⁴, o Supremo Tribunal Federal considerou como viável o tombamento por ato legislativo estadual de bem da União. Na espécie, a hierarquia verticalizada, preconizada na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41), seria inaplicável ao tombamento, o qual ostenta regramento específico (Decreto-Lei nº 25/1937, artigos 2º, 5º e 11). A norma estadual, além do mais, amparar-se-ia nas competências concorrentes material (artigos 23, incisos III e IV, c/c 216, § 1º, da Constituição Federal) e legislativa (artigo 24, inciso VII, da Constituição Federal).

Em resumo, o princípio da simetria não pode ser imposto, indiscriminadamente, aos entes locais (Estados, Distrito Federal e Municípios), sob pena de subversão da forma de Estado efetivamente adotada na Constituição de 1988. Da doutrina de Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2012, p. 334-335) denota-se:

O desafio está em alcançar o ponto ótimo entre prudência e abertura para o pluralismo e a experimentação. No que toca ao federalismo, isso passa certamente pela revisão do princípio da simetria. E a medida também seria prudente. Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de “laboratórios da democracia”: “É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de

⁵⁴ STF, ACO 1208 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-278 DIVULG 01-12-2017 PUBLIC 04-12-2017.

laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país”. Nesse tópico, enfim, a jurisprudência do STF não merece aplauso. Felizmente, já existem sinais de reversão desta orientação.

Enfim, a despeito dos julgados supramencionados, que retratam o conflito entre a asfixia da autonomia dos Estados e dos Municípios por intermédio da simetria constitucional *versus* a emancipação desses mesmos entes, evidencia-se notável decisão de nossa Suprema Corte por meio da qual se restabeleceu citada autonomia. Com efeito, na ADI 2303 RS⁵⁵, entendeu-se pela inconstitucionalidade de lei estadual que remeteu o regramento de determinada atividade à regência da legislação federal, porquanto importaria renúncia da competência legislativa concorrente. O Estado-membro, assim atuando – por singela norma remissiva à disciplina federal – não cumpriria com seu mister previsto na Constituição da República de complementar o dispositivo na lei proveniente da União, deixando, ainda, de prever políticas públicas específicas para sua região, fragilizando a estrutura federativa descentralizada, e consagrando o monopólio da União, sem atentar para nuances locais.

Conclusões

É inegável a proeminência da autonomia atribuída pela Constituição de 1988, no desenho da forma federativa por ela adotada, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A respeito, a proteção conferida à citada autonomia pela cláusula pétrea expressa no inciso I do § 4º do artigo 60 c.c. com os artigos 1º e 18, todos de nossa Lei Maior.

No entanto, em muitos embates que circundavam o tema, pelo menos num primeiro momento, observou-se, em nossa Suprema Corte, um especial apego ao princípio da simetria constitucional com consequente repressão da autonomia referida dos entes regional e local, provocando uma interpretação manifestamente avolumada das competências normativas da União. Na atualidade, porém, não se pode deixar de reconhecer o novo estágio vivenciado pelo Supremo Tribunal Federal, preocupado em assegurar maior liberdade institucional às competências dos Estados e dos Municípios.

⁵⁵ STF, Plenário, ADI 2303/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 5/9/2018, Informativo 914.

É certo que a competência desses entes deve pautar-se, com fidelidade, ao regramento estabelecido na Constituição Federal. Apesar disso, também não se pode olvidar que se espera maior ênfase à experimentação da criatividade dos entes mais próximos aos cidadãos, visando justamente à proteção dos direitos fundamentais e ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República.

A uniformidade de tratamento das situações concretas gera, de fato, maior segurança jurídica. Nada obstante, pode coibir a fecundidade de soluções pragmáticas mais adequadas e próprias, levando-se em consideração sociedades plurais, com tanta diversidade pessoal, social e econômica, como a brasileira.

Referências bibliográficas

AGRA, Walber de Moura. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ARAUJO, Luiz Alberto David. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

PADILHA, Rodrigo. *Direito constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Guilherme. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.