



Wildson Prado Oliveira

**A APLICAÇÃO IMEDIATA DE DISPOSITIVOS
CONSTITUCIONAIS NOS ENTES FEDERADOS**
(ou Das normas constitucionais de cumprimento
obrigatório e o “princípio da simetria)

Monografia apresentada como requisito à
obtenção da aprovação no Curso de Pós-
Graduação Lato Sensu em Direito
Constitucional do Instituto Brasiliense de
Direito Público – IDP.

Orientador: Alexandre Kruel Jobim

Brasília – DF

Julho / 2010

WILDSON PRADO OLIVEIRA

A APLICAÇÃO IMEDIATA DE DISPOSITIVOS
CONSTITUCIONAIS NOS ENTES FEDERADOS
(ou Das normas constitucionais de cumprimento obrigatório
e o “princípio da simetria”)

BRASÍLIA
1º Semestre de 2010

INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO DE BRASÍLIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

A APLICAÇÃO IMEDIATA DE DISPOSITIVOS
CONSTITUCIONAIS NOS ENTES FEDERADOS
(ou Das normas constitucionais de cumprimento obrigatório
e o “princípio da simetria”)

WILDSON PRADO OLIVEIRA - MAT.: 0910203

Uma análise sobre o dever de
obediência a dispositivos da
Constituição Federal Brasileira
pelos estados-membros ante o
princípio federativo e a atual
posição jurisprudencial brasileira.

BRASÍLIA
1º Semestre de 2010

OLIVEIRA, Wildson Prado. **A aplicação imediata de dispositivos constitucionais nos entes federados** (ou Das normas constitucionais de cumprimento obrigatório e o “princípio da simetria”). Brasília, DF: IDP, 2010. 91 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público.

RESUMO

Com o presente trabalho, buscou-se sistematizar o pensamento judicial brasileiro no que pertine à federação brasileira, a princípio por meio de pesquisa doutrinária e, num segundo momento, jurisprudencial, a fim de se identificarem os reais motivos que levam os tribunais a decidirem sobre a constitucionalidade de normas estaduais ou municipais no que concerne à federação, inclusive com a utilização do “princípio da simetria”. Para tanto, analisaram-se algumas teorias que pretendem justificar o Estado federal, sem deixar de considerar os aspectos históricos, sociais e culturais de uma sociedade. Realizou-se um estudo histórico dos federalismos clássico estadunidense e brasileiro, com os respectivos apontamentos de suas concepções atuais. Focando o caso brasileiro, analisou-se brevemente como se dá a repartição de competência na Constituição Federal de 1988. A fim de se permitir um aprofundamento da questão federalista, examinou-se em que consiste a autonomia no Estado federal e suas consequências. Também se discutiu até que ponto a jurisdição constitucional influencia na determinação de quanto um Estado federal é centralizador, a partir do estudo dos casos estadunidense e brasileiro. Por fim, limitando-se ao caso Brasileiro, realizou-se um debate sobre a utilização do “princípio da simetria” pelo Supremo Tribunal Federal. A fim de se averiguar como os Ministros encaram o federalismo brasileiro, foram utilizados dados colhidos empiricamente, de onde se pode concluir que a Corte Maior tende para a existência de uma federação mais centralizada, inclusive utilizando-se da simetria como argumento em si mesmo, sem se preocupar com considerações mais fundamentadas. Longe de esgotar o tema, neste trabalho procurou-se estabelecer alguns limites à aplicação da simetria frente ao princípio federativo, haja vista ambos encontrarem-se em franca oposição. A simetria não deve ser entendida como um princípio no sentido estrito, muito menos um fim a ser atingido, mas uma consequência, um resultado da aplicação dos demais princípios constitucionais.

Palavras-chave:

Federação. Federalismo. Estado unitário. Confederação. Convenção de Filadélfia. Pacto federativo. Os Federalistas. Estados-membros. Soberania. Constituição. Jurisdição Constitucional. Suprema Corte. Autonomia. Auto-organização. Autogoverno. Autolegislação. Autoadministração. Observância obrigatória. Centralização. Descentralização. Competência. Princípios constitucionais. Simetria.

OLIVEIRA, Wildson Prado. **The immediate application of Constitutional devices in the federate members** (or The constitutional rules of obligator fulfilment and the “principle of symmetry”). Brasília, DF: IDP, 2010. 91 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público.

ABSTRACT

With the present work, one searched systemize the Brazilian judicial thought in what pertine to the Brazilian federacy, the principle by means of doctrinal research e, at as a moment, jurisprudencial, in order also to identify the real reasons that take the courts to decide on the constitutionality of state or municipal norms concerning to federalism, with the use of the “principle of the symmetry”. For in such a way, some theories, that intend to justify the Federal State, had been analyzed, considering the historical, social and cultural aspects of a society. A historical study of the classic United States and Brazilian federalisms was become fulfilled, with the respective notes about its current conceptions. Focusing the Brazilian case, it was briefly analyzed how the distribution of competences in the Federal Constitution of 1988 is made. In order to allow a deepening of the federalist question, it was examined in what consists the autonomy in the federal State and its consequences. Also it was argued in what limit the constitutional jurisdiction influences in the determination of how much a federal State is centralizer, from the studying of the United States and Brazilian cases. Finally, limiting to Brazilian case, became fulfilled a debate on the use of the “principle of the symmetry” by the Supreme Federal Court. In order to inquire as the Justices face the Brazilian federalism, empirically given harvested had been used, from where it was possible to conclude that the Biggest Court tends to the existence of a centered federacy, using the symmetry as an argument itself, without worrying about more based considerations. Far from depleting the subject, this work tried to establish some limits to the application of symmetry in the face of the federative principle, once they are in free opposition. The symmetry does not have to be understood as a principle in the strict direction, much less an end to be reached, but a consequence, a result of the application of the others constitutional principles.

Keywords:

Federacy. Federalism. Unitary state. Confederation. Convention of Philadelphia. Federative pact. The Federalists. State-members. Sovereignty. Constitution. Constitutional jurisdiction. Supreme Court. Autonomy. Self organization. Self government. Self legislating. Self administration. Obligator observance. Centralization. Decentralization. Competences. Constitutional Principles. Symmetry.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. AS BASES DO ESTADO FEDERAL	6
2. O FEDERALISMO CLÁSSICO ESTADUNIDENSE	9
2.1. Histórico	9
2.2. Concepções atuais	12
3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	15
3.1. Histórico	15
3.2. Concepções atuais	20
3.3. A repartição de competências na Constituição de 1988	21
4. A AUTONOMIA NO ESTADO FEDERAL	29
4.1. Conceito de autonomia	29
4.2. Os poderes de auto-organização e autolegislação	29
5. A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	36
5.1. O federalismo estadunidense	37
5.2. O federalismo brasileiro	42
6. O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	46
6.1. Considerações iniciais	46
6.2. A aplicação do “princípio da simetria” pelo STF	46
6.3. O “princípio da simetria” e o Supremo Tribunal Federal	50
6.3.1. Metodologia de pesquisa jurisprudencial no STF	51
6.3.2. Invasão de competência de iniciativa no processo legislativo	55
6.3.3. Atribuições e prerrogativas do Chefe do Executivo	58
6.3.4. Estruturação e atribuições do Poder Legislativo	64

6.3.5. Estruturação e competência do Poder Judiciário	68
6.4. Retomando o debate sobre o “princípio da simetria”	72
CONCLUSÃO.....	75
ANEXOS	76
BIBLIOGRAFIA	87

INTRODUÇÃO

Existe uma propensão em se pensar que os controles realizados em âmbito federal deverão, também, ser aplicados aos demais entes federativos. Esta assertiva provavelmente esteja ligada ao fato de que a federação brasileira partiu de um estado unitário, onde as províncias não tinham liberdade para regularem-se.

A federação é a unidade na diversidade. O ser humano, enquanto ser social, possui o desejo de viver em grupo. Entretanto, não se pode relevar o fato de que os indivíduos foram-se aglutinando e separando, gerando sociedades com características, costumes e tendências distintas. Essas naturalmente passam a manter-se afastadas, até que alguma necessidade maior exija o reagrupamento. A federação tem, assim, como ideia central, a união de duas tendências dialéticas: a tendência à unidade e a tendência à diversidade.

Com referência à união de sociedades distintas em torno de um único ente político, Russomano destaca que

Indivíduos e grupos sociais, com suas diferenças inexoráveis, devem ter suas necessidades díspares e seus interesses distintos atendidos pela estruturação estatal adotada. Para atingir-se êste “desideratum”, não se poderia jamais pretender o estabelecimento de soluções uniformes, que estendessem a todos uma identificação arbitrária, porque artificial.¹

O federalismo surge, então, como solução para que grupos humanos “diferentes”, componentes de Estados nacionais individuais, possam aproximar-se, mediante o reconhecimento de suas diferenças e respeito mútuos e, em última análise, o desejo de cooperação. Pode-se questionar se a autonomia dos estados-membros não representaria um impulso para a formação de grupos internos nacionalistas, redundando num desejo posterior de separação, pelo menos em tese. Contra tal argumento, destaca-se que, havendo desejo de cooperação, garante-se a inexistência de grupos internos nacionalistas dentro da federação com feições separatistas².

¹ RUSSOMANO (1967:20).

² Em democracias em formação, como no caso brasileiro, a ausência da necessidade de cooperar pode redundar em movimentos de desaglutinação, como já ocorreu nos estados da Região Sul, notadamente no Rio Grande do Sul. Contudo, para a seguinte dúvida sobre a origem de tais movimentos: são eles consequência da autonomia dada ao estado membro ou, pelo contrário, de um federalismo em que os estados membros devem acompanhar o regramento da União no que pertine às suas constituições e às suas leis, aproximando-se, portanto, de um Estado unitário, não havendo respeito às diferenças de cada um?

No mesmo sentido, mas com consequências diferentes, também se podem formar as confederações sem a perda da individualidade no plano internacional, por meio de tratados, não podendo, inclusive, a Confederação imiscuir-se nos assuntos internos de cada um dos Estados que a formam³. Recentemente surgiram as comunidades internacionais, mais fortemente por necessidades econômicas, também por tratados, com a tendência de, ao fim e ao cabo, editar uma “Constituição Internacional” para regramento da comunidade (um novo modelo federativo?). Veja-se, por exemplo, a Comunidade Comum Europeia. Em virtude do escopo deste trabalho, o foco se limitará aos Estados federais.

Como forma de proteção ao pacto federativo, surge a jurisdição constitucional, protegendo os alicerces federativos contra dispositivos estaduais que porventura venham a ferir de morte a própria federação. Mas, quais os limites da intervenção judicial para garantir o Estado federativo? Estão os estados-membros obrigados a regularem-se da mesma forma que a União, tanto na aplicação das normas constitucionais quanto infra-constitucionais? Que tipo de disciplina os órgãos judiciais máximos estão autorizados a empregar para garantir os limites constitucionais impostos aos estados-membros e ao mesmo tempo evitar um exacerbamento de poderes resultante na neutralização da autonomia dos entes federados? A utilização do “princípio da simetria” é um meio idôneo para tanto?

As respostas a tais perguntas são o início da garantia de preservação do Estado federativo e, no presente, trabalho tentar-se-á demonstrar os caminhos tortuosos que nossos tribunais superiores estão trilhando ao utilizar o “princípio da simetria”. Assim, buscar-se-á realizar uma análise dos fundamentos históricos do federalismo clássico estadunidense. Também se realizará um estudo histórico do federalismo brasileiro, enfatizando como a federação se comportou após sua independência de Portugal. Serão analisados os posicionamentos das respectivas Cortes Constitucionais sobre a possibilidade e alcance das liberdades dos estados-membros ante as respectivas Constituições Federais. Para esse desiderato será necessário, num momento anterior, examinar em que consiste a autonomia no Estado federal e suas consequências. Por fim realizar-se-á um debate sobre a utilização do “princípio da simetria” pelo Supremo Tribunal Federal a fim de averiguar como os Ministros daquela Casa encaram o federalismo brasileiro e qual a

³ BASTOS (1988:221).

tendência dominante, se para uma federação mais centralizada ou mais descentralizada.

1. AS BASES DO ESTADO FEDERAL

Várias foram as teorias que buscaram identificar a natureza e conseqüentemente caracterizar o Estado federal, muitas delas decorrentes de uma conceituação mais elaborada de outras preexistentes (ou mesmo da conjugação delas). Algumas teorias de relevo são citadas a seguir.

Pela teoria da nulificação, as leis federais só teriam validade depois de ratificadas pelos estados-membros, podendo estes negar-lhes validade, acaso contrárias ao pacto federativo e, inclusive, desligarem-se da federação. Outra teoria caracteriza o Estado federal pela participação direta dos estados-membros na elaboração da vontade federal, o que o diferenciaria das outras formas de Estado. Uma terceira teoria enfatiza a divisão de competências exclusivas para cada componente da federação, garantidas por meio de uma Constituição rígida⁴.

Não se poderia deixar de tecer comentários à teoria desenvolvida por Kelsen, para quem, no Estado federal, apresentam-se três ordens jurídicas distintas: uma ordem jurídica central, formada por normas centrais válidas em todo o território nacional; uma ordem jurídica local, composta por normas que vigem em determinadas partes do território nacional (os estados-membros); e uma terceira ordem jurídica que é a união das duas anteriores e que forma o Estado federal⁵. Os limites de cada ordem jurídica devem estar previamente traçados na Constituição do Estado, geralmente na forma de divisão de competências. Entretanto, essa repartição de competências quase nunca é clara. A consequência imediata da divisão imprecisa de competências é o conflito entre entes federados e, a médio prazo, dependendo da formação histórico-político-social do Estado, a formação de um estado centralizador em maior ou menor grau.

Entre as teorias que se destacam na caracterização da natureza jurídica e conceituação do Estado federal, cita-se a que foi defendida por Hamilton, Madison e Jay, em "The Federalist"⁶, um trabalho desenvolvido com a intenção de justificar a necessidade de transformar a então Confederação dos Estados Unidos da América (1778-1789) numa federação. Trata-se da denominada teoria da co-soberania ou soberania partilhada, segundo a qual a soberania é repartida entre

⁴ RUSSOMANO (1967:29-30).

⁵ RUSSOMANO (1967:30-32).

⁶ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. Disponível em <<<http://www.constitution.org/fed/federa00.htm>>>. Acesso em 10.10.2009.

União e estados-membros no momento em que se estrutura o Estado federal. Conforme Russomano, o resultado de tal partilhamento é que o todo e as entidades componentes são depositários da soberania:

União e Estados-membros, pois, em vez de se encontrarem superpostos, com superioridade daquela sobre estes, achar-se-iam simplesmente justapostos, nivelados pela igualdade que lhes defere a co-soberania.⁷

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, verifica-se uma liberdade grande dos estados-membros na discussão de inúmeros problemas locais, numa quase co-soberania, como pregado por Hamilton, Madison e Jay, mas a União também tem certo poder para normatizar nacionalmente. O modelo estadunidense deriva da liberdade antes desfrutada pelos até então Estados independentes. Se por um lado havia a necessidade de organizar-se um poder central forte, de outro os Estados não estavam dispostos a dispor de sua soberania. A solução encontrada foi atribuir à União poderes expressamente enunciados na Constituição⁸.

No Brasil, de outra sorte, destaca-se o poder centralizador da União, em detrimento dos estados-membros. A caracterização da federação brasileira pode se dar pela teoria descrita por Kelsen, sobressaindo-se a ordem jurídica central sobre as demais, restando aos estados-membros a chamada competência remanescente, ainda que existam rastros de co-soberania (mais hodiernamente, por exemplo, podem-se citar as parcerias entre os estados-membros e entre estes e a União).

O modelo federalista teve inicialmente como grande virtude a de atender perfeitamente a exigências aparentemente contraditórias. Ao receber competências determinadas, o poder central teria liberdade para impor regramentos determinados aos estados-membros dentro das matérias concernentes às suas competências e estes, por sua vez, continuavam soberanos com respeito às demais. Com o aumento da complexidade das relações sociais esse federalismo clássico sofreu mutações. Bastos assim deixa claro:

Com a evolução dos tempos, não foi mais possível respeitar-se a sua pureza inicial, pela razão óbvia de que se tornou necessária uma certa interpenetração entre as atividades da União e as dos Estados. Isto hoje é feito mediante o recurso a uma série de técnicas que viabilizam a participação da União em atividades conjuntas com os Estados, da mesma forma que fazem dos Estados entes de colaboração na

⁷ RUSSOMANO (1967:29).

⁸ BASTOS (1988:222).

atividade federal; daí se falar em um autêntico federalismo de colaboração. É curioso notar como certas características fundamentais da Federação não se alteram com o tempo e continuam até hoje a refletir fielmente as preocupações com que se houveram os constituintes da Filadélfia. Assim, a repartição de competências enunciadas e competências remanescentes permanece até hoje em elemento indispensável à Federação, embora nem todas as Federações adotem as mesmas técnicas de partilha das competências, nem o façam segundo as mesmas dosagens.⁹

Pontes de Miranda destaca que na formação do Estado federal não se pode relevar o aspecto jurídico de seu nascimento, não sendo suficiente considerar apenas o aspecto social¹⁰. Esse notório jurista lembra que, quando o Estado federal nasce de tratados entre Estados soberanos (quando se vai do múltiplo para a unidade, o Estado federal formado por aglutinação), a criação é realizada numa “ambiência supra-estatal” e o novo Estado recebe, originariamente, a competência distribuída. Se, por outro lado, o Estado federal surge de um movimento histórico nacional, indo-se da unidade para o múltiplo, seus componentes (os estados-membros) deverão obedecer aos preceitos da Constituição Federal, dispondo de certa autonomia. Com relação a esta segunda forma de nascimento de um Estado federal, Pontes de Miranda destaca que tal ocorre, ou em virtude de *administração*, entendida como ato subordinado ao poder dominante no até então Estado unitário, ou por *desagregação*, em que movimentos separatistas obrigam o poder central a lhes dar a autonomia^{11 12}.

Existe uma dificuldade em se apreender os diversos modelos que se apresentam na realidade em virtude das necessidades práticas e contingências históricas de cada grupo social. As teorias aqui elencadas são suficientes para se entender por que Estados federais podem ter concepções e características estruturantes diferentes, haja vista a impossibilidade de se desenhar um modelo ótimo aplicável a qualquer Estado. O modo como são divididas as competências da União e dos estados-membros variará de acordo com a formação de cada Estado federado e do momento histórico em que se encontra, não havendo a aplicação de uma “teoria pura”, mas a preponderância de uma ou outra teoria.

⁹ BASTOS (1988:223).

¹⁰ MIRANDA (1967:311).

¹¹ MIRANDA (1967:313-314).

¹² MARTINS (2003:67) define autonomia “como o poder intermediário entre a soberania e a submissão, originariamente limitado, que compreende a capacidade de tomar decisões e de elaborar leis próprias, concretizando-as pelas suas próprias forças. É preciso esclarecer que a autonomia é sempre um poder que nasce limitado, embora, certamente, essa limitação possa se apresentar com maior ou menor intensidade.”

2. O FEDERALISMO CLÁSSICO ESTADUNIDENSE

2.1. Histórico

Necessidades de várias ordens, em especial a de defesa externa, contribuíram para a união de vários Estados por atos de vontade, estes manifestados por instrumentos de Direito Internacional, originando as confederações. Em geral, as confederações não possuem estrutura de governo comum, podendo haver um congresso (ou dieta) composto por representantes de cada Estado participante, sujeitos a mandato imperativo, exercendo seus papéis em conformidade com as instruções recebidas e podendo ser destituídos a qualquer instante. Eventuais órgãos executivos estão limitados a estruturas simples subordinadas ao congresso, mas sem nenhum poder de atuar diretamente sobre a vida dos cidadãos de cada Estado confederado.

Diferentemente, o federalismo surgiu como um modelo de descentralização do Estado e resultante de observações empíricas das experiências práticas de inúmeros precedentes históricos, notadamente a que resultou no federalismo estadunidense, tendo sido inspirado a partir de especulações doutrinárias da Filosofia Política e da Ciência Política¹³.

Ferrari aponta diferenças significativas entre Estado federal e a confederação:

Enquanto na confederação os Estados se unem por um pacto de Direito Internacional, mantendo sua soberania e sua personalidade internacional, na federação os Estados que a compõem abdicam de sua soberania em favor do poder central, que passa então a ser titularizado por um novo sujeito de Direito Internacional, o Estado federal. O pacto que fundamenta o Estado federal não é um instrumento de Direito Internacional, mas uma *constituição*, que dá vida ao novo Estado [...]. Na federação, conforme se vê, os seus membros abandonam sua soberania, mas mantêm uma autonomia, cujo maior ou menor grau acarreta profundas diferenças entre as várias federações encontradas na História e no Direito Comparado¹⁴.

O federalismo estadunidense não foi o resultado da aplicação de uma teoria política, mas da prática colonial inglesa na América do Norte, que proporcionava elevado grau de autonomia aos governos locais. Ao se tornarem soberanas, as treze colônias não mais se submeteriam ao julgo de uma entidade

¹³ SOARES (2004:294).

¹⁴ FERRARI (2003:37-38).

externa. Devia-se buscar, então, uma solução que atendesse aos anseios de cada Estado confederado, mas que garantisse um maior poder desses Estados em suas relações internacionais. A solução proposta na Convenção de Filadélfia foi a formação do Estado federal a partir da elaboração de uma Constituição, por meio da qual se buscou uma fórmula capaz de equilibrar o grau de independência que os treze Estados conquistaram com um poder central dotado de faculdades suficientes para garantir sua própria existência.

Em termos qualificativos, o federalismo representou a constitucionalização do Estado liberal, caracterizada pela divisão territorial do poder político por meio de uma Constituição. *The Federalist* resume esta ideia na seguinte passagem:

The proposed Constitution, therefore, [even when tested by the rules laid down by its antagonists,] is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them, again, it is federal, not national; and, finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national¹⁵.

A Constituição proposta, então, [mesmo quando testada pelas regras estabelecidas pelos seus opositores] não é, estritamente, nem uma Constituição nacional nem federal, mas uma composição de ambas. Na sua fundamentação ela é federal, não nacional; nas fontes de onde os poderes básicos do governo são extraídos, ela é em parte federal e em parte nacional; na operação desses poderes, ela é nacional, não federal; na extensão deles, novamente, é federal, não nacional; e, finalmente, na forma autoritária de se introduzirem emendas, ela não é nem totalmente federal nem totalmente nacional. (Tradução livre)

A Constituição estadunidense de 1787 tornou-se o exemplo mais contundente da expressão “Constituição viva”, revelando-se a fonte dos valores políticos daquele povo e adaptando-se aos valores de cada geração e de cada administração, sempre em conformidade com as decisões da Suprema Corte, interpretando o conteúdo dos princípios e normas constitucionais à luz da realidade nacional.

Foi atribuída ao Congresso Federal e ao sistema judiciário federal a difícil missão de solucionar a maioria dos casos concretos, que, por interpretação constitucional, desenvolveram a teoria dos direitos dos estados-membros em

¹⁵ MADISON, James. *The Federalist* n. 39. Disponível em << <http://www.constitution.org/fed/federa39.htm>>>. Acesso em 21.06.2010.

contraposição à autoridade do governo federal e à expansão do poder congressional¹⁶.

A noção de entes federados com autonomia suficiente permeava o ideário estadunidense. Thomas Jefferson escrevera resoluções que somente foram apresentadas ao Legislativo de estado de Kentucky anos depois, em sinal de protesto contra *the alien and sedition acts*¹⁷, as comumente chamadas Resoluções de Kentucky de 1798, exemplo seguido pelo Estado da Virgínia. Seu primeiro artigo determinava que

the several States composing, the United States of America, are not united on the principle of unlimited submission to their general government; but that, by a compact under the style and title of a Constitution for the United States, and of amendments thereto, they constituted a general government for special purposes — delegated to that government certain definite powers, reserving, each State to itself, the residuary mass of right to their own self-government; and that whensoever the general government assumes undelegated powers, its acts are unauthoritative, void, and of no force: that to this compact each State acceded as a State, and is an integral part, its co-States forming, as to itself, the other party: that the government created by this compact was not made the exclusive or final judge of the extent of the powers delegated to itself; since that would have made its discretion, and not the Constitution, the measure of its powers; but that, as in all other cases of compact among powers having no common judge, each party has an equal right to judge for itself, as well of infractions as of the mode and measure of redress¹⁸.

os vários estados componentes dos Estados Unidos da América não estão unidos pelo princípio da submissão ilimitada ao governo geral; além disso, por uma junção sob o estilo e o título de uma Constituição para os Estados Unidos, e de emendas também, eles constituíram um governo geral para propósitos especiais – delegados àquele governo alguns poderes definidos, reservando, cada Estado a ele mesmo, a massa residual de direitos de se autogovernar; e sempre que o governo geral assume poderes não delegados, seus atos não são desautorizados, evitados, e sem força: que nessa junção cada estado foi concebido como um Estado, e é uma parte inteira, sua formação coestatal, como ele mesmo. A outra parte: o governo criado por essa união não foi feito para ser exclusivo ou para ser o julgamento final da extensão dos poderes a ele delegados; uma vez que tenha realizado seu juízo, e não a Constituição, a medida de seus poderes; mas aí, como em todos os outros casos de união de forças sem julgamento comum, cada parceiro tem o direito de julgar por ele mesmo, assim as infrações como a forma e a medida de sua reparação. (Tradução livre)

Este primeiro artigo, em conjunto com os demais, representaram uma das formas mais claras de expressão de como a Constituição deveria ser

¹⁶ SOARES (2004:296).

¹⁷ *The alien and sedition acts* consistiam num conjunto de leis aprovadas pelo Congresso de maioria federalista em 1798, as quais, na aparência, serviriam para controlar as atividades de estrangeiros nos Estados Unidos durante um período de guerra iminente. As reais intenções, segundo historiadores republicanos, eram destruir o Republicanismo Jeffersoniano, tendo sua constitucionalidade sido contestada pelos estados de Kentucky e Virgínia, foram finalmente expurgadas após a eleição do republicano Thomas Jefferson.

¹⁸ *The Kentucky Resolutions of 1798*. Disponível em << <http://www.constitution.org/cons/kent1798.htm>>>. Acesso em 21.06.2010.

interpretada, estabelecendo uma expressiva liberdade aos entes federados, caracterizando o federalismo dualista preponderante nos Estados Unidos.

2.2. Concepções atuais

Apesar das conquistas inicialmente estabelecidas, os estados-membros paulatinamente perderam força ante o poder federal em decorrência de vários fatores: o surgimento da doutrina dos poderes implícitos, o aumento do número de estados federados de treze para cinquenta, as transformações econômicas e o *New Deal*, o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação de massa e da necessidade de aumento das funções federais, sem deixar de lembrar, ainda, a coesão nacional incrementada pelos conflitos internos, como a Guerra de Secessão de 1861-1865, e externos, representados pelas duas Grandes Guerras¹⁹.

Há quem defenda que, hodiernamente, seu federalismo dual e centrífugo esteja sofrendo mutação para um federalismo cooperativo e centrípeto. No que tange ao federalismo centrípeto, Schwars, em palestra proferida para a Fundação Juan March, transformada em livro, destacou que a atuação da Suprema Corte tendeu para tal federalismo, alterando completamente o equilíbrio entre os poderes estaduais e nacional. Destaque-se que a obra foi publicada há mais de 25 anos, ainda assim, o autor já previra a ação pendular que os extremos causam, e que a centralização extremada de poder nas mãos da União tenderia a uma situação oposta²⁰.

Com relação ao federalismo cooperativo, Horta identifica que, devido às necessidades reflexas dos entes federados para tratamento de casos concretos, este se evidencia por meio de técnicas legislativas, como as técnicas da *legislação recíproca*, na qual dois ou mais estados-membros ajustam concessões recíprocas, a *legislação uniforme*, quando do disciplinamento de matéria de interesse comum; e a *legislação paralela*, identificada pela promulgação simultânea de leis com identidade de finalidade e conteúdo por estados-membros distintos. O renomado autor ainda ressalta que o federalismo cooperativo também está presente nos organismos de relacionamento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, destacando “o

¹⁹ ALAZAR *apud* SOARES (2004:297).

²⁰ SCHWARTZ (1984:45).

Conselho dos Governos Estaduais (Council of States Government), criado em 1933, do qual participam os estados-membros, a *Conferência dos Governadores (Governor's Conference)*, formada pelos Governadores dos Estados; a *Conferência Nacional para uniformidade das leis Estaduais (National Conference of Commissioners on Uniform States Law)*²¹.

O fato é que, ainda que o dualismo estadunidense tenha sofrido mitigações, é de sua essência a existência de dois níveis de governo, garantindo o federalismo dual, caracterizado pelas relações verticais de poder entre União e estados-membros. Neste sentido, Pritchett²² aponta esta dualidade segundo uma repartição de competências:

- competências exclusivas do poder central - direito de convenção, de delegação, declarar guerra, em termos de relações internacionais; e de estabelecer sistema monetário uniforme e de emitir moeda;
- competências exclusivamente estaduais - consoante a décima emenda, “os poderes não delegados à União pela Constituição, nem vedados por ela aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo” Tal emenda é considerada protetora do controle estadual sobre as funções de competência local como educação pública, regulamentação do casamento ou divórcio;
- poderes concorrentes - a Constituição atribui de maneira específica ao poder central competências significativas como a decretação de impostos e a regulamentação das atividades comerciais, permitindo, concorrentemente, por meio da não proibição, o exercício dessas mesmas competências pelos Estados-membros no âmbito de suas fronteiras;
- competências não permitidas ao governo federal – todas aquelas não delegadas ao poder central pela Carta Magna norte-americana;
- competências impeditivas ao poder central e aos Estados-membros – certas vedações, impostas aos Estados-membros, são também aplicáveis ao poder central.

Pritchett ainda destaca as relações horizontais de poder no federalismo estadunidense, dividindo-as em cinco categorias:

- a) aos direitos e garantias interestaduais, assegurados pelo art. 4º, seção II da Constituição ao dispor que “Os cidadãos de cada Estado têm direito a todos os direitos e garantias dos cidadãos dos demais Estados.”
- b) ao reconhecimento por todos Estados de registros públicos, das leis e das decisões judiciais produzidos em qualquer Estado da federação. Cada Estado-membro deve dar plena fé e crédito para tais tipos de atos oficiais, nos termos do art. IV, seção I do texto constitucional norte-americano.
- c) em caso de solicitação de extradição, a pessoa acusada de certo delito, que se refugia em outro Estado, será entregue às autoridades judiciais do Estado em que foi cometido o delito, respeitando-se a jurisdição de quem tenha competência para julgá-la.
- d) à necessidade de anuência do Congresso nos convênios firmados entre os Estados-membros, não obstante inexistir fórmula fixa referente ao tempo e modo para a sua aprovação.
- e) os litígios entre os Estados componentes da federação são de competência originária da Suprema Corte, de acordo com o art. 3º, seção II da Constituição.

²¹ HORTA (2002:459).

²² PRITCHETT *apud* SOARES (2004:297-298).

Assim, ainda que sobre crescente poder à União, não parece provável que os estados-membros venham um dia a perder sua condição como entidades governamentais separadas, garantindo à população local autonomia suficiente para decidir sobre seus problemas e soluções possíveis, diferentemente dos Estados unitários, onde toda iniciativa parte do poder central.

3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Na história do federalismo brasileiro, o que se observa é uma alternância entre autonomia dos estados-membros e controle rigoroso por parte da Unidade Central, como se verá adiante.

3.1. Histórico

A Constituição outorgada de 1824, apesar de ter tido vigência em um período monárquico, tinha idéias que se opunham frontalmente à monarquia absoluta, caracterizadas pelo grande liberalismo, sobretudo com respeito aos direitos individuais, “que era praticamente o que havia de mais moderno na época, como também na separação de poderes que, além dos três clássicos, acrescentava um quarto: o Poder Moderador.”²³ Reside aí sua importância para o estudo da formação do Estado federal brasileiro. Configurado como Estado unitário, evitou-se que a Nação se subdividisse em Estados soberanos menores, como ocorreu com a América espanhola, ao passo que, em virtude da maior liberdade conquistada pelas províncias, as relações com o Poder Central passaram a ficar cada vez mais insustentáveis, haja vista a vigorosa centralização político-administrativa, além de outros fatores²⁴. Como resultado, ocorre um golpe de Estado no País a 15 de novembro de 1889, cujo governo provisório, como primeiro ato jurídico, edita o Decreto nº 1. Assim, ficou provisoriamente decretada a forma de governo brasileira, a República Federativa, e a conseqüente transformação das províncias em estados-membros, com a liberalidade de poderem editar suas próprias constituições.

A despeito da liberdade provida às antigas províncias para editarem suas constituições, estas permaneceram inertes, até que o Decreto nº 802, de 04 de outubro de 1890, determinou aos governadores que outorgassem suas constituições, que deveriam ser convalidadas pelas assembléias legislativas, mas cuja parte referente à composição das assembléias teriam vigência imediata. Ferrari destaca a anomalia presente na forma em que foram elaboradas aquelas constituições estaduais pois, ao passo que as assembléias deveriam legitimar suas

²³ BASTOS (1988:285).

²⁴ Para uma cronologia dos acontecimentos anteriores à proclamação da República, vide, por exemplo, BASTOS (1988:291-293).

respectivas constituições, as constituições é quem dava poder às assembleias²⁵, o que se revelava uma verdadeira petição de princípio. Outro destaque é com referência às datas de elaboração das constituições estaduais e da Constituição federal. Tendo esta última sido promulgada posteriormente, houve bastantes divergências entre as Cartas Federal e estaduais²⁶.

A Constituição de 1891 implantou definitivamente o Estado federal e o governo republicano. Seu artigo 1º rezava que a União era perpétua e indissolúvel, com um sentido claro de se evitar qualquer movimento de secessão. As Províncias passaram a se autogovernar com autonomia e finanças próprias. Houve um retorno à teoria clássica da tripartição de poderes, sendo que o Poder Judiciário sai fortalecido²⁷. Seguiram-se à promulgação da Constituição de 1891 várias crises, até que o texto constitucional foi reformado em 1926, com uma

conotação nitidamente racionalista, autoritária, introduzindo alterações no instituto da intervenção da União nos Estados, no Poder Legislativo, no processo legislativo, no fortalecimento do Executivo, nos direitos e garantias individuais e na Justiça Federal²⁸.

A Emenda Constitucional de 1926 não foi suficiente para garantir uma longevidade à Constituição de 1891, tendo sido expurgada pelo movimento armado de 1930.

Apesar de representar o período inicial do federalismo brasileiro, há de se destacar a grande liberdade dada aos estados-membros, havendo, inclusive, alguns deles cuja constituição adotara o bicameralismo e os chefes de estado poderiam chamar-se governador ou presidente²⁹.

Após o movimento de 1930, houve praticamente uma supressão da autonomia estadual. Por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930³⁰, buscou-se dar uma aparência de normalidade, visto que estabelecia o artigo 4º deste documento que:

Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos; porem, inclusive os próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições

²⁵ FERRARI (2003:108-109)

²⁶ FERRARI (2003:109)

²⁷ BASTOS (1988:295).

²⁸ BASTOS (1988:297).

²⁹ FERRARI (2003:110).

³⁰ Decreto nº 19.398/30. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398.htm>>. Acesso em 25.03.2010.

estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um.

Mas não era bem assim, como se observa nestes outros dispositivos do mesmo texto, que tornaram a existência das constituições estaduais mera formalidade:

Art. 2º É confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional das atuais Assembléias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou assembléias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativas, existentes nos Estados, nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato.

(...)

Art. 11. O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados; em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos Poderes aqui mencionados.

§ 1º O interventor terá, em cada Estado, os proventos, vantagens e prerrogativas, que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu presidente ou governador, cabendo-lhe exercer, em toda plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2º O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atas municipais, os mesmos poderes que por esta lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquele no território do Estado respectivo.

§ 3º O interventor federal será exonerado a critério do Governo Provisório.

§ 4º O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

Convocou-se uma nova assembléia constituinte, que, em meio a uma guerra de interesses às vezes antagônicos, promulgou a Constituição de 1934, a qual apresentou dois pontos de relevo:

- a) O extremo caráter compromissório assumido pelo Texto ante as múltiplas divergências que dividiam o conjunto das nossas forças político-ideológicas da época;
- b) a curtíssima duração de sua vigência, visto que, promulgada em 1934, estava condenada a ser abolida já em 1937 pela implantação do Estado Novo³¹.

Marcadamente centralizadora, tecnocrática e com feições liberais, a efemeridade da Carta de 1934 pode ser explicada pelo seu caráter universalizante, numa tentativa de conciliar a democracia liberal com o socialismo, o federalismo com o unitarismo, o presidencialismo com o parlamentarismo³², buscando atender aos vários grupos sociais insatisfeitos, ainda que levasse a diretrizes antagônicas.

³¹ BASTOS (1988:299)

³² BASTOS (1988:302).

A Constituição de 1934, ao tentar agradar a todos, a ninguém agradava, fazendo com que movimentos de cunho extremista se multiplicassem pelo País, tanto pelos partidos de direita como de esquerda. A resposta se deu com a outorga da Constituição de 1937, inspirada no modelo fascista e de cunho autoritário, resguardando ao Presidente da República competências que remetem ao autoritarismo, refletidas na dicção do artigo 73³³, dando ao Chefe do Executivo poderes absolutos sobre os Poderes Legislativo e Judiciário.

Destaque-se que, formalmente, a Constituição de 1937 nunca chegou a vigor, pois existia a previsão de plebiscito nacional para sua aprovação, que nunca ocorreu. “Na verdade o que prevaleceu nesta época foi o chamado Estado Novo, estado arbitrário despojado de quaisquer controles jurídicos, onde primava a vontade incontestada do ditador Getúlio Vargas”³⁴.

Aproximando-se o fim da Segunda Guerra, com a vitória dos países democráticos, ficaria insustentável a política de Getúlio Vargas baseada no autoritarismo. Inevitável sua queda e a realização de eleições que culminaram com a convocação de uma Assembléia Constituinte e a promulgação da Constituição de 1946.

Num ambiente de pós-guerra, não havia espaço para Constituições ditatoriais. Segue-se daí que a Constituição de 1946 foi uma Constituição Republicana, Federativa e Democrática, com a retomada de garantias à autonomia dos estados-membros, ainda que existente a possibilidade de intervenção da União em caso de abusos.

Os municípios também foram agraciados com bastante autonomia: “procurou-se dar uma competência certa e irrestringível ao município, centrada na ideia da autonomia em torno do seu peculiar interesse.”³⁵

A nova Constituição promoveu um reequilíbrio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além da eleição do Presidente da República de forma direta, ainda que por maioria relativa e por um período de cinco anos.

Uma nova crise se inicia e, em 1961, a Emenda nº 4 institui o sistema parlamentar de governo, cujo desempenho pífio resultou em outra Emenda, a de

³³ “Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país.”

³⁴ BASTOS (1988:308).

³⁵ BASTOS (1988:314).

nº 6, que restaurou o Presidencialismo. Apesar de todos os esforços, a governança tornou-se cada vez mais impraticável, levando as Forças Armadas a tomar o poder e convocar o Congresso Nacional para editar uma nova Carta Constitucional, a de 1967, onde houve uma grande preocupação com a segurança nacional. Sendo este um conceito muito vago, permitiu a manipulação da Constituição em diversos pontos.³⁶

Em suma, consistiu numa Constituição centralizadora, retirando dos estados-membros e dos municípios várias competências, repassadas à União como ente superior da federação. Mas tanto poder não foi suficiente para manter o Estado totalmente controlado, pois inúmeras correntes oposicionistas questionariam o Governo Federal.

Editou-se o Ato Institucional nº 5, a 13 de dezembro de 1968:

Esse ato marca-se por um autoritarismo ímpar do ponto de vista jurídico, conferindo ao Presidente da República uma quantidade de poderes de que muito provavelmente poucos déspotas na história desfrutaram, tornado-se marco de um novo surto revolucionário, dando a tônica do período vivido na década subsequente. Criava-se uma situação confusa porque era preciso compatibilizar o Ato nº 5 com a própria Constituição de 1967 por ele mantida, o que não era fácil, dado que muitas vezes suas disposições eram profundamente contraditórias.³⁷

O Ato Institucional nº 5 investiu o Executivo dos poderes anteriormente exercidos pelo Legislativo, podendo o Presidente decretar o fechamento do Congresso, das Assembléias Estaduais e ainda das Câmaras de Vereadores. Foram suspensas garantias da magistratura como a vitaliciedade e a inamovibilidade.

Uma onda de terror e um processo crescente de desagregação do poder, aliadas ao falecimento do então Presidente Costa e Silva, levaram a junta militar, que governava o País desde que o Presidente ficou impossibilitado de governar por motivos de saúde, a declarar os cargos de Presidente e Vice-Presidente vagos e a convocar eleições. Antes, porém, da posse dos novos governantes, a junta militar, em fins de 1969, emendou a Carta Política de 1967. Adotou-se um regime democrático de “fachada”, pois os Atos Institucionais continuariam a vigor.

Como uma das principais inovações relativas à forma federativa de Estado trazida pela Emenda de 1969, pode-se citar a possibilidade de instituição de Tribunais de Contas Municipais.

³⁶ BASTOS (1988:319-320).

³⁷ BASTOS (1988:319-322).

Durante o período de Governo militar, o que se observou foi um autoritarismo estatal por parte da União que, muito lentamente, adotou medidas para o retorno a um regime verdadeiramente democrático, consolidando-se este com a eleição de um civil para a Presidência da República³⁸.

3.2. Concepções atuais

Convocada uma Assembléia Nacional Constituinte para a discussão de uma nova Constituição (essa claramente necessária, ante a nova realidade em que se encontrava a nação), não havia sequer um projeto para início dos trabalhos. Foram formadas vinte e quatro subcomissões sem que houvesse diretrizes básicas a serem seguidas. De toda sorte, após quase dois anos de trabalhos, a Constituição Federal de 1988 foi finalmente promulgada³⁹.

O pensamento dominante na Assembléia Constituinte de 1987/88 era a tentativa de se consolidar a democracia por meio da descentralização política e fiscal e, assim, naturalmente, viriam melhorias na cidadania. A elevação dos municípios a nível federativo de governo rendeu aos prefeitos o aumento de sua autonomia e de sua importância política, em detrimento dos governadores e até mesmo do Poder Central. A existência de mais de 5.500 municípios trouxe grandes distorções financeiras, pois os prefeitos tinham autonomia para se endividar mas não tinham capacidade econômica, sobrevivendo à base de transferências dos estados-membros e da União. A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) significou um basta para o endividamento público desregrado⁴⁰.

O que o elevado número de Emendas Constitucionais transparece é a formação de uma Assembléia Nacional Constituinte calcada no populismo e no desejo intenso de descentralização administrativa, sem que se fizesse uma mínima reflexão sobre as consequências de cada artigo da nova Carta. Paulatinamente a

³⁸ O candidato eleito, Tancredo Neves, veio a falecer antes mesmo de tomar posse, sendo empossado seu sucessor, José Sarney, não sem antes ter surgido uma questão jurídico-constitucional: o Vice-presidente de um Presidente eleito, mas não empossado, poderia assumir a Presidência? A corrente predominante era pela possibilidade, saindo-se esta vencedora. A despeito do entendimento de doutrinadores de larga envergadura, não nos parece legítimo que o Vice-presidente poderia assumir um cargo ainda não ocupado. Sem adentrarmos, contudo, nesta questão, talvez a solução encontrada tenha sido aquela que menos golpeasse o retorno da Democracia, ainda tão fracamente obtida.

³⁹ REGIS (2009:1-6).

⁴⁰ REGIS (2009:6-9).

União voltou a ter poderes para garantir um equilíbrio da federação, recuperando a passos largos os poderes fiscais perdidos logo após a promulgação da Constituição de 1988. Como resultado, a médio e longo prazo, houve perda de autonomia, tanto dos municípios quanto dos estados-membros, destes últimos principalmente, restando aos entes federativos, praticamente, repetir o que se estabelece para a União.

A tabela a seguir sumariza a cronologia do federalismo brasileiro

Intervalo	Período Histórico	Centralização/ Descentralização	Poder dos Governadores
1822 - 1889	Império	Centralização	Fraco
1889 - 1930	República Velha	Descentralização	Forte
1930 - 1945	Era Vargas	Centralização	Fraco (muito fraco após 1930)
1945 - 1964	Redemocratização	Descentralização	Forte
1964 - 1984	Regime militar	Centralização	Fraco
1984 - 1994	Redemocratização	Descentralização	Forte
1994 -	Estabilidade econômica	Descentralização	Muito fraco

FONTE: Tabela 1. Cronologia do federalismo brasileiro. REGIS, André. O novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pg. 1.

O que se conclui desta análise histórica é que houve apenas três momentos históricos em que os estados-membros tiveram autonomia mais ampla, representando 70 em 121 anos de república. Este dado não pode ser relevado, pois pode explicar, por exemplo, a grande ingerência por parte do Poder Judiciário nas questões referentes à organização dos estados-membros, tema a ser abordado em capítulo próprio.

3.3. A repartição de competências na Constituição de 1988

A estrutura federal só pode se manter em si mesma por meio de uma repartição de competências que garanta o convívio dos ordenamentos partícipes do Estado federal, haja vista sua pluralidade resultante da associação de vários entes possuidores de seus próprios regramentos jurídico, político e constitucional, sempre em harmonia com as normas estabelecidas na Constituição Federal. Não é demais repetir a divisão do Estado federal realizada por Kelsen, onde se fazem presentes três ordens jurídicas distintas: a ordem jurídica central, formada por normas centrais válidas em todo o território nacional; a ordem jurídica local, composta por normas que vigem em determinadas partes do território nacional (os estados-membros); e

uma terceira ordem jurídica que é a união das duas anteriores e que forma o Estado federal⁴¹.

A repartição de competências é o elemento conformador do Estado federal, sendo que “a preservação desse processo no tempo e a realização de sua própria finalidade de técnica aplacadora de conflitos, impõem a localização da repartição de competências no documento fundamental da organização federal”⁴². É por meio da repartição de competências que se identifica quão centralizado ou descentralizado é determinado Estado federal⁴³.

Como observado no tópico anterior, a federação brasileira passou por várias fases de concentração de poder, aproximando-se de um estado unitário, e de descentralização próxima a um Estado federal dual, pelo menos em tese. Já foi visto que sob a égide da Constituição de 1988, inicialmente houve grande liberdade para os estados-membros e municípios, em detrimento da União, mas num segundo momento houve tendência à centralização.

Horta destaca que a Constituição Federal de 1988 superou a concepção clássica de repartição de competências fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos estados-membros, como ocorrera nas Constituições anteriores, modificando a sistemática da legislação concorrente, transformando-a em objeto da legislação federal de normas gerais, teoricamente⁴⁴ não exaustiva, suplementada pela legislação estadual⁴⁵.

Para Horta, segundo a Constituição Federal de 1988, a repartição de competências estaria a abranger cinco planos distintos⁴⁶:

I. competência geral da União (art. 21, incisos I a XXV), cujos poderes podem ser materialmente classificados em poderes soberanos (incs. I a VII), poderes de defesa do Estado e da estrutura federal (inc.

⁴¹ RUSSOMANO (1967:29-32).

⁴² HORTA (2002:342).

⁴³ A questão sobre a determinação do quanto é (des)centralizado um Estado federal não deve ser examinada livremente, sem algum tipo de referência, seja ela no plano histórico-interno do Estado, seja em comparação com outros Estados federais, o que caracterizaria uma valoração pelos próprios princípios axiológicos e ideológicos de quem apresenta o ponto de vista. No presente estudo, será focado o aspecto histórico da federação brasileira, conforme discorrido no presente Capítulo.

⁴⁴ Empregou-se aqui o termo “teoricamente”, não utilizado originalmente pelo autor, em virtude das inúmeras matérias que deveriam ser reguladas via normas gerais, previstas na Constituição, mas que ao final e ao cabo, foram totalmente reguladas pela União (com casos extremos em que ficou proibido aos estados-membros inovar, como foi para a Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 8.666/93, onde estava previsto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, a elaboração de normas gerais para licitar).

⁴⁵ HORTA (2002:346-347).

⁴⁶ HORTA (2002:348-360).

V), poderes de administração e fiscalização econômico-financeira (inc. VIII), poderes de planejamento e desenvolvimento (incs. IX e XVIII a XX), poderes de comunicação, telecomunicação e transporte (incs. X a XII e XXI), poderes de polícia e segurança federais (incs. XIV e XXII), poderes de organização (incs. XIII, XV e XXIV), poderes de explorar serviços nucleares e monopolizar minérios nucleares e seus derivados (inc. XXIII, alíneas *a*, *b* e *c*), poder de anistiar (inc. XXV) e poder de regular (incs. XI e XXV);

II. competência de legislação privativa da União (art. 22, incisos I a XXIX e parágrafo único), que, em correspondência com a competência geral da União, abrange as seguintes matérias: direito material e direito processual (inc. I), desapropriação e requisições (incs. II e III), águas e outros recursos (inc. IV), política econômica e social (incs. VI a XXIII e XXIX), comunicação e transportes (incs. V, IX, X e XV), jazidas, recursos minerais e metalurgia (inc. XII), nacionalidade e cidadania (inc. XIII), indígenas (inc. XIV), organização de sistemas (incs. XVI, XVII e XIX), organização do Distrito Federal e territórios (inc. XVII), normas gerais (incs. XXI e XXVI), polícias federais (inc. XXII), diretrizes e bases (inc. XXIV), registro (inc. XXV), atividades nucleares (inc. XXVI) e defesa e mobilização (inc. XXVIII). O parágrafo único do art. 22 prevê que os estados-membros poderão legislar sobre questões específicas relacionadas na competência privativa da União, desde que autorizados por meio de lei complementar. Ressalva-se que deve haver particularidade da matéria, não se tratando, portanto, de delegação para legislar sobre a generalidade do tema;

III. competência comum da União, dos estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, incisos I a XII e parágrafo único), onde se relacionam “obrigações e deveres indeclináveis do Poder Público” ⁴⁷: em relação às instituições (inc. I), à saúde e assistência (inc. II), à proteção de bens, monumentos e obras de arte (incs. III e IV), à cultura e à educação (inc. V), ao meio ambiente (incs. VI e VII), ao bem estar social (incs. VIII a X), ao registro e à fiscalização de concessões (inc. XI) e à segurança no trânsito (inc. XII). O parágrafo

⁴⁷ HORTA (2002:354).

único dispõe que “lei complementar fixará 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”. Horta aponta, como consequência, a descaracterização da competência local e estadual e critica a atribuição à lei complementar a competência para regular a cooperação entre União e as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, mesmo não havendo previsão nas competências geral e de legislação privativa da União. O autor também critica a eleição de lei complementar federal para instituir competência dos estados-membros e municípios, ou encargos para estes, o que equivaleria a uma incursão na autonomia de um e de outro, ferindo o princípio constitucional federativo. Com relação a este ponto, o autor poderia realizar uma melhor reflexão, pois, sendo a devendo a lei complementar ser aprovada também no Senado, o estado-membro estará devidamente representado, não havendo, portanto, a mencionada incursão em sua autonomia;

IV. competência de legislação concorrente da União, dos estados-membros e do Distrito Federal (art. 24, incisos I a XVI e §§ 1º ao 4º). Estabelecendo o § 1º do art. 24 que a União se limitará a estabelecer normas gerais, não exaustivas, o constituinte originário prestigiou os estados-membros, dando-lhes poder para regular, suplementarmente, as matérias elencadas no artigo em comento em conformidade com as peculiaridades locais, superando a uniformização simétrica da legislação federal⁴⁸. A legislação concorrente abrange diversos tópicos: direitos, tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (inc. I), orçamento (inc. II), juntas comerciais (inc. III), custas dos serviços forenses (inc. IV), produção e consumo (inc. V), florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inc. VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inc. VII), responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inc. VIII), educação, cultura, ensino e desporto

⁴⁸ Em outro sentido, vide a nota de rodapé nº 42.

(inc. IX), criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (inc. X), procedimentos em matéria processual (inc. XI), previdência social, proteção e defesa da saúde (inc. XII), assistência jurídica e Defensoria pública (inc. XIII), proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (inc. XIV), proteção à infância e à juventude (inc. XV) e organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (inc. XVI). ;

V. competência dos poderes reservados aos estados-membros (arts. 25, §1º, e 125, §§ 1º ao 4º): conferindo aos estados-membros o duplo poder: auto-organização e elaboração normativa não vedada pela Constituição Federal, restauraram-se as linhas fundamentais do federalismo constitucional brasileiro, de modo a garantir a autonomia constitucional independentemente da pura transplantação normativa de regras da Constituição Federal.

O autor ressalva que a repartição de competências é matéria da Constituição do Estado federal, abrangendo tanto a União quanto os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios. Destaca também a autonomia da matéria constitucional tributária, assentada em título próprio e a consequente repartição de competências específica. Ainda observa que os municípios não participam da repartição federal de competências, tendo-lhes sido reservado espaço próprio para enumeração de suas competências (arts. 29 a 31, §§ 1º ao 4º).

Almeida lembra que, além das competências expressas nos artigos 21 a 25 da Constituição Federal, vários outros artigos da Constituição são desdobramentos das competências estabelecidas. Com relação às competências materiais da União, analisadas por Horta na chamada competência geral, citam-se o artigo 142, onde as Forças Armadas são tratadas como instituições nacionais, sob autoridade do Presidente da República, o artigo 144, § 1º, no qual são discriminadas as competências da Polícia Federal, o artigo 198, estabelecendo que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e **hierarquizada** e constituem um sistema único, o artigo 214, no qual se prevê um plano nacional de educação⁴⁹, o artigo 164, que trata da competência para emitir moeda, o artigo 177, que defere à União monopólio sobre determinados serviços, o artigo 184, sobre

⁴⁹ ALMEIDA (2005:86).

desapropriação de imóvel rural, conforme as regras ali postas, o artigo 194, que estabelece a competência da União para organizar a seguridade social e, ainda, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, conforme dispõe o artigo 174⁵⁰.

Quanto às competências em matéria tributária, a Constituição Federal discriminou, em seu art. 45, quais os tributos que cada ente federativo pode estabelecer, enumerando, no art. 153, os impostos de competência da União, no art. 155, os de competência dos estados-membros e, no art. 156, os de competência dos municípios. À União, restou a competência tributária residual, com a faculdade de criar outros impostos mediante lei complementar, desde que não sejam cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos demais impostos previstos na Constituição Federal e, ainda, instituir impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa (art. 154).

Já no que tange às competências legislativas da União, encontram-se o artigo 236, que garante à União a competência para emanar normas gerais sobre emolumentos dos registros públicos e serviços notariais, o artigo 48, que cuida das atribuições do Congresso Nacional, todos os artigos que tratam das competências relativas à estruturação de órgãos e serviços federais, além das disposições constitucionais que expressamente remetem à lei federal⁵¹.

Os estados-membros possuem competências privativas, não mencionadas por Horta, relativas às competências residuais não enumeradas, nos termos do artigo 25, § 1º, da Constituição Federal, além das competências materiais para explorar os serviços de gás canalizado (art. 25, § 2º), instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º) e a de criar municípios (art. 18, § 4º).

Numa leitura desatenta do § 1º do artigo 25 da Constituição Federal, poder-se-ia ter a ideia de que os estados-membros disporiam de uma gama enorme de competências, entretanto, o que se verifica é que a Constituição estabeleceu minudentemente as competências da União e dos municípios, além de vedar aos

⁵⁰ ALMEIDA (2005:90).

⁵¹ Quanto às disposições que remetem à lei, incluindo a complementar, citam-se o art. 5º, incs. VIII, XII, XVIII, XXVI e LXXVIII; art. 9º, § 1º; art. 146; art. 149; art. 163, art. 173; art. 174, § 1º; art. 178, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 1995; art. 182, art. 185, inc. I; art. 190; art. 194, parágrafo único; art. 200; e art. 224.

estados-membros, ainda que não exclusivamente, a atuação em diversos espaços, restando pouca liberdade a estes últimos.

As vedações constitucionais buscam a satisfação de objetivos almeçados quando de sua imposição. Nesse sentido, busca-se a convivência harmônica da sociedade ao se proibir, a todos os entes federados, o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, o embaraçamento de seu funcionamento ou a manutenção de relações de dependência ou aliança, exceto a colaboração de interesse público, na forma da lei (art. 19, inc. I); a recusa de fé aos documentos públicos (art. 19, inc. II); a criação de distinção entre brasileiros (art. 19, inc. III, primeira parte); a exigência ou o aumento de tributos sem lei que os estabeleçam (art. 150, inc. I); a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por ele exercidas (art. 150, inc. II); a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (art. 150, inc. III, alínea 'a'); a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, inc. III, alínea 'b'); a utilização de tributos com efeito de confisco (art. 150, inc. IV); o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais (art. 150, inc. V); a instituição de impostos sobre templos de qualquer natureza, sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão (art. 150, inc. VI, alíneas 'b' a 'd'). Também é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional (art. 151, inc. I, primeira parte) e aos demais entes federados estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino (art. 152).

A fim de manter a coexistência harmônica entre os integrantes do Estado federal brasileiro, a Constituição Federal prevê que os entes federados não poderão criar preferências entre si (art. 19, inc. III) ou instituir impostos sobre o patrimônio, a renda, ou os serviços uns dos outros (art. 150, inc. VI, alínea 'a'); a União não poderá instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais

destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País (art. 151, inc. I); ou tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes (art. 151, inc. II); ou, ainda, instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (art. 151, inc. III); afora a proibição de intervenção de uns nos outros, exceto nos casos expressos nos arts. 34 e 35 da Constituição.

Outras vedações dizem respeito aos condicionamentos à autonomia dos estados-membros com respeito aos limites de auto-organização e autolegislação e que serão abordados em seguida.

4. A AUTONOMIA NO ESTADO FEDERAL

4.1. Conceito de autonomia

Autores buscam na etimologia da palavra o conceito de autonomia (*auto + nómos*), consistindo, então, na capacidade de se elaborar as próprias normas⁵². Para Ferraz, a autonomia do estado-membro está calcada em quatro componentes essenciais, quais sejam, a auto-organização, o autogoverno, a autolegislação e a autoadministração⁵³. Araújo entende que autonomia “indica a capacidade de elaboração de normas, de dizer o próprio destino político”⁵⁴. Horta, no mesmo sentido, informa que “autonomia provém, etimologicamente, de *nómos* e designa, tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico”⁵⁵. Martins – para quem a autonomia está calcada em três aspectos básicos: o autogoverno, a autolegislação e a autoadministração⁵⁶ – busca tratar o tema de forma mais completa – conclui que autonomia “pode ser definida como o poder intermediário entre a soberania e a submissão, originariamente limitado, que compreende a capacidade de tomar decisões e de elaborar leis próprias, concretizando-as pelas suas próprias forças”⁵⁷.

Poder-se-ia elencar um sem número de definições para autonomia, de autores diversos, mas todas girando sobre a principal característica, confundindo-se com o próprio conceito: autonomia é a possibilidade de se elaborar normas (*latu sensu*) e aplicá-las por seus próprios meios.

4.2. Os poderes de auto-organização e autolegislação

Para o escopo do presente trabalho, faz-se primordial o estudo da auto-organização e da autolegislação, haja vista que a aplicação da simetria se dá em decorrência da aplicação da Constituição Federal na criação das constituições e leis estaduais.

⁵² ARAÚJO (2009:19).

⁵³ FERRAZ (1979:54).

⁵⁴ ARAÚJO (2009:19).

⁵⁵ HORTA (1964:13).

⁵⁶ MARTINS (2003:65).

⁵⁷ MARTINS (2003:67).

A auto-organização consiste no poder que os estados-membros possuem para editar suas próprias constituições estaduais, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição Federal. Quanto a esses limites, Martins suscita uma polêmica com relação à Emenda Constitucional: seria ela idônea a limitar ainda mais a liberdade consagrada pela Constituição Federal Originária? Para ele, o poder decorrente e o poder reformador limitam-se mutuamente, de modo que

Se o poder decorrente é o poder de criar a Constituição estadual, duas premissas se impõem. Primeira: É um poder *constituído* para o Estado total, mas é um poder *constituente* para o Estado-membro. Segunda: É um poder limitado pelo poder constituinte originário, mas, pela mesma lógica, não conhecerá outras limitações além das previstas na Constituição total.⁵⁸

Sob a ótica do autor, não seria, portanto, possível o poder constituinte reformador impor aos estados-membros limitações outras além das já previstas na Constituição originária, obrigando os estados-membros a obedecer toda e qualquer norma constitucional, ainda que aprovada numa reforma constitucional, sob pena de desvirtuar o significado de federação, o que, em última instância, poderia significar o retorno do Estado a um exemplo de Estado unitário ante as ingerências da União⁵⁹.

A posição adotada por Martins tende ao federalismo clássico, ocorrido por aglutinação dos estados-membros, que, como esclarecido em capítulo anterior, tem como exemplo mais contundente aquele estabelecido nos Estados Unidos. Nesse caso, caberia razão à assertiva de que o poder constituinte reformador não poderia impor novas limitações aos estados-membros. No entanto, deve-se ressaltar o fato de que nenhuma sociedade é estanque, de modo que limitações ou mesmo alargamentos das liberdades dos entes federados podem tornar-se necessárias.

Com relação aos estados federados constituídos por desagregação, como é o caso brasileiro, cujo histórico foi visto detalhadamente, a tendência de sobreposição da União sobre os demais entes federados é cultural, inclusive pela própria atuação dos representantes dos estados-membros (Senado), que funcionam

⁵⁸ MARTINS (2003:69).

⁵⁹ Contrariamente aos argumentos do citado autor, a Constituição brasileira sofreu várias emendas restringindo ainda mais a autonomia dos estados-membros, sem que houvesse questionamentos sobre eventual inconstitucionalidade. A título de exemplo, o § 2º do art. 27 da Constituição Federal de 1988, que disciplina a remuneração dos Deputados Estaduais, sofreu duas alterações substanciais do seu conteúdo por meio das Emendas Constitucionais nºs 1/1992 e 19/1998. Ainda mais contundente é a alteração nos casos de intervenção federal com a inclusão da hipótese de não aplicação de receita proveniente de impostos estaduais nas ações e serviços públicos de saúde (alínea 'e' do inciso VII do art. 34, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

mais como uma segunda Câmara dos Deputados, “revisando” a legislação elaborada nesta última Casa e relegando a defesa da autonomia estadual a um segundo plano.

A autolegislação, por sua vez, consiste no poder que os estados-membros detêm para elaborar suas próprias leis. Esse poder é ainda uma das características que diferenciam a autonomia política da autonomia administrativa. Não havendo descentralização das competências legislativas, não há que se falar em Estado federativo.

A autolegislação pode ser garantida por meio de uma descentralização de poder por parte do ente central, mas não é necessário um esforço maior para se concluir que essa é uma forma precária de descentralização legislativa, pois a qualquer instante o poder central pode requisitar para si o poder delegado. Também pode a autolegislação ser uma atribuição constitucional de competências, cuja estabilidade é bem maior e é esse tipo de atribuição que realmente configura um Estado federal.

Não existe uma fórmula para se determinar as competências de cada ente em um Estado federativo, sendo o fator histórico-político-social quem, concretamente, determinará o modelo de repartição de competências. Assim, uma federação constituída pela fusão de estados-membros tenderá a valorizar os poderes destes, enquanto em uma federação constituída pela transformação de um Estado unitário haverá a tendência de se fortalecer a União. São os casos estadunidense e brasileiro, respectivamente. O que se verifica na prática, é a dificuldade de se estabelecer um ponto ótimo, por assim dizer, em que os estados-membros tenham autonomia suficiente, sem implicar na secessão do Estado.

Enquanto a descentralização das competências legislativas no Brasil se deu de forma centrípeta, sendo que é a Constituição Federal quem determina quais matérias serão objeto de normatização pela União, pelos estados ou pelos municípios, nos Estados Unidos as limitações constitucionais aos estados-membros apenas ocorrem à medida da necessidade, seja por motivos ligados ao aumento da complexidade das relações sociais, seja em virtude do abuso por parte dos mesmos. Sem dúvida alguma as diferentes formas de tratar a matéria estão intimamente ligadas ao modo como esses dois Estados federais surgiram, já exposto alhures. De toda sorte, a capacidade de elaborar leis por parte do estado-membro sempre estará

limitada pelo plano constitucional federal, determinando este quais assuntos serão normatizados pela União e quais serão pelos demais entes federados.

Viu-se anteriormente que, na Constituição Brasileira de 1988, existe uma detalhada divisão de competências da União e dos municípios, restando aos estados-membros umas poucas atribuições e a competência remanescente, e, ainda, aquelas competências em que há compartilhamento de atribuições legislativas, as chamadas competências concorrentes.

A maior ou menor liberdade proporcionada pelas Constituições Federais aos estados-membros reflete diretamente nas Constituições estaduais, as quais poderão ou não “criar” na medida de suas necessidades. A possibilidade dessa criação tem sido tema de debates calorosos da moderna doutrina, tendo os autores buscado realizar classificações as mais diversas, umas mais ou menos precisas com relação ao tema em que se possam encontrar⁶⁰. LEONCY, didaticamente, classifica as normas constitucionais em normas constitucionais federais de observância obrigatória (normas expressas e normas implícitas, normas mandatórias e normas vedatórias, normas de preordenação institucional, normas federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos) e não obrigatória (normas de imitação e normas originais de auto-organização)⁶¹. Essa classificação, apesar de bastante explicativa, não é suficiente para o desenvolvimento do presente trabalho, pelo que se optou pela classificação de MARTINS, para quem a autonomia estadual está limitada de acordo com a seguinte tipologia de princípios que atuam no ambiente federativo⁶²:

a) princípios intangíveis de observância obrigatória: são princípios que devem obrigatoriamente ser adotados pelos estados-membros, não havendo possibilidade de o poder reformador modificar tais princípios, estando os mesmos “petrificados” na Constituição pelo constituinte originário. São o caso, e.g., dos direitos fundamentais explicitados no art. 5º da Constituição;

⁶⁰ A classificação tradicional, em que divide o poder constituinte em originário (elaboração de nova Constituição) e derivado, este último englobando o poder constituinte de reforma (emendas ordinárias e de revisão) e o poder constituinte decorrente (Constituições estaduais), não se mostra suficiente a um estudo sistemático dos princípios de observância obrigatória, tema intrínseco a esse trabalho, que leva à chamada simetria.

⁶¹ LEONCY (2007:10-34).

⁶² MARTINS (2003:69).

b) princípios tangíveis de observância obrigatória: assim como os princípios intangíveis, estes também devem ser adotados pelos estados-membros, mas são sujeitos a modificações pelo poder constituinte reformador. É o caso, e.g., do procedimento legislativo;

c) princípios discricionários federais: estes princípios podem ser adotados pelos estados-membros de acordo com sua conveniência e oportunidade, com a ciência de que os mesmos são sujeitos a mudanças na esfera federal. Nesse caso (mudanças na esfera federal), os princípios continuam a vigor no Estado-membro, independentemente das alterações ocorridas naquela esfera.

A princípio poder-se-ia pensar que, na classificação de Martins, faltariam princípios que pudessem proporcionar ao estado-membro a autonomia necessária à caracterização da federação, consistente no seu poder de auto-organização, independentemente de quaisquer diretrizes constitucionais providas da Constituição Federal. Tal “lacuna” é preenchida pelo autor ao analisar o federalismo do ponto de vista dos estados-membros. Nesse sentido a Constituição estadual está permeada, fundamentalmente, por três princípios estruturantes⁶³:

- a) Princípios obrigatórios federais.
- b) Princípios fundamentais estaduais.
- c) Princípios discricionários estaduais.

O autor explica:

No campo dos princípios obrigatórios federais situam-se os princípios de observância obrigatória (tangíveis e intangíveis). Os princípios estaduais, fundamentais e discricionários, podem incorporar princípios federais discricionários (adotando as chamadas normas de imitação) ou os padrões originariamente fixados pelo próprio Estado-membro.

Os princípios de observância obrigatória mencionados por Martins fundamentam o que a doutrina e a jurisprudência convencionaram chamar de “princípio da simetria”.

É em face da cabeça do art. 25 da Constituição Federal que se asseguraram aos estados-membros brasileiros os poderes de auto-organização e de autolegislação, restando saber a que princípios ali mencionados estes poderes estão condicionados. Como ponto de partida, podem-se elencar os princípios enumerados

⁶³ MARTINS (2003:71).

no art. 34, que trata da intervenção federal. Do seu inciso IV decorre a obrigatoriedade de observância ao princípio da separação de poderes; o inciso VII expressamente enumera os seguintes princípios: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e e) garantia do ensino por meio da aplicação mínima de recursos. No § 4º do art. 60, onde constam algumas das cláusulas pétreas da Constituição Federal, além do princípio federativo constante do inciso I, há alguns paralelos dos princípios mencionados: inciso II – o voto direto, secreto, universal e periódico (sistema representativo e regime democrático); inciso III – a separação dos Poderes; e inciso IV - os direitos e garantias individuais, consagrados no art. 5º da Constituição Federal (direitos da pessoa humana), bem como todo o restante do Título II (direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos). Todos esses princípios são enquadrados na classificação de Martins como princípios intangíveis de observância obrigatória.

Como princípios tangíveis de observação obrigatória, além do já citado procedimento legislativo (arts. 59 a 69), podem-se incluir: a disciplina da composição do legislativo estadual, com a fixação da duração dos mandatos eletivos e a disposição sobre os subsídios dos deputados estaduais (art. 27), aplicando-se a esses as regras da Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas; regras para eleição dos governadores, a duração do mandato e também a perda do mesmo (art. 28); normas sobre organização da Administração Pública (art. 37) e de seus servidores (arts. 38 a 42); criação de juizados especiais para julgamento de causas cíveis de menor potencial ofensivo e criação da justiça de paz (art. 98); normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 74) que, por força do art. 75, aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios; normas sobre a organização da Justiça estadual (art. 125); criação de varas especializadas para dirimir questões agrárias (art. 126); algumas competências dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (art. 132); Defensoria Pública dos estados-membros (art. 134); polícias civis e militares estaduais (art. 144, §§ 4º ao 7º).

Como princípios discricionários federais, entre tantos outros, encontram-se as normas constitucionais que têm como destinatários os órgãos da União, não vinculando, assim, os órgãos dos entes federativos locais, mas cuja reprodução nas Constituições Estaduais não é incomum. Em regra, pode-se afirmar que as normas constitucionais não obrigatórias são aquelas que, mesmo quando não reproduzidas pelos estados-membros, não desvirtuam o princípio federativo.

A divisão de competências dos entes federados é apenas o início da garantia ao princípio federativo. Quanto ao tema, torna-se necessária uma proteção a esta partilha de competências a fim de que não haja uma subversão do instituto. Nesse aspecto, BASTOS ressalva a importância do Poder Judiciário como elemento indispensável para o equilíbrio da Federação, com a função de dirimir litígios entre os entes federados, principalmente no que tange às suas competências⁶⁴.

Tendo em mente as considerações apresentadas, passa-se a realizar uma análise da importância da jurisdição constitucional, ferramenta indispensável à manutenção das garantias e ao amoldamento do Estado federal, sem perder de vista seu processo de formação, seja ele centrípeto, como no caso estadunidense, pela união de vários Estados antes soberanos, seja centrífugo, a partir de um Estado unitário, como é o caso brasileiro.

⁶⁴ BASTOS (1988:223).

5. A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

A federação implica a existência de, no mínimo, duas ordens de poder: a da União e a dos estados-membros⁶⁵, sendo que uma não pode suprir a existência da outra. Como mencionado anteriormente, deve haver um ponto ótimo de equilíbrio entre essas duas ordens de poder, sob pena de secessão da União ou do fim da liberdade dos entes federados, restando um Estado único. No entanto, esse ponto de equilíbrio ótimo pode nunca ser alcançado, redundando em conflitos entre os entes federados (municípios, se for o caso, estados-membros e União).

Não havendo regulação para dirimir conflitos, estes invariavelmente redundariam em secessão ou, no mínimo, em intervenção da União no estado-membro. Se o princípio federativo está previsto na Constituição, ainda que implicitamente, fica claro que ele está sujeito aos desmandos que podem atingir sua eficácia, como de resto toda e qualquer norma jurídica. Decorre daí a necessidade de haver um órgão responsável pela resolução dos mencionados conflitos a partir de parâmetros pré-fixados. Dessa idéia surge a importância de uma Corte Constitucional para resolução de conflitos federativos. Surge uma questão não menos importante: esta Corte será autônoma, como um outro Poder acima dos entes federados, ou será vinculada à União, por exemplo? Araújo ressalta que essa questão tormentosa ainda está presente nas federações, principalmente quando se observa que

há mudança na finalidade no uso dessa função de estabilização da ordem constitucional: se no início a justificativa da possibilidade do Judiciário examinar a validade de atos legislativos decorria da necessidade de reparar arestas entre entidades federadas/União, hoje em dia o exercício da jurisdição constitucional termina por reverter aquela ordem na medida em que não raras vezes subverte sua finalidade ao legitimar judicialmente a centralização de poderes, trazendo como consequência aquilo que ela pretendia denunciar: o desequilíbrio⁶⁶.

Resta claro que o federalismo não pode se sustentar apenas por meio de disposições normativas constitucionais, está calcado também em decisões judiciais que quase sempre refletem o tipo de federalismo que se tem em uma dada realidade política.

Ensina Martins que, “como intérprete maior da Constituição – entendida como norma jurídica fundamental do Estado – a Corte Suprema não apenas

⁶⁵ Na Constituição de 1988 o Brasil foi mais além, elevando os municípios à categoria de ente federal.

⁶⁶ ARAÚJO (2009 : 44).

garante, mas também contribui para definir o princípio federativo⁶⁷. Isso significa que, ao interpretar uma norma jurídica, a Corte Suprema deverá buscar garantir o núcleo material do princípio federativo, evitando abusos e delineando o modelo federativo. Não se pode, entretanto, ignorar que o trabalho do intérprete constitucional fundamenta-se em vários princípios fundamentais, sendo que, havendo choque entre eles, a solução será buscada por meio de uma ponderação de valores e interesses, cujo resultado poderá ser uma postura mais centralizadora ou descentralizadora daquele intérprete. Croisat observa que:

Esta distinción es una simplificación posible para comprender un tema complejo. No agota, por tanto, todas las dificultades del análisis. Así, la filosofía del federalismo no obedece a un único molde. Se compone de distintas concepciones que expresan visiones políticas en ocasiones opuestas. Así, es posible distinguir en el federalismo três orientaciones principales: centralizador, descentralizador y de equilibrio.⁶⁸

Esta distinção é uma simplificação possível para compreender um tema complexo. Não esgota, portanto, todas as dificuldades da análise. Assim, a filosofia do federalismo não obedece a um único modelo. Compõe-se de distintas concepções que expressam visões políticas em ocasiões opostas. Assim, é possível distinguir no federalismo três orientações principais: centralizador, descentralizador e de equilíbrio. (tradução livre)

A análise do papel da jurisdição constitucional pode ajudar a entender como um determinado Estado federal encara sua divisão de competências e a delimitar suas fronteiras jurídicas e políticas, isto é, se por um lado a jurisdição constitucional é importante como fator de equilíbrio do Estado federal, por outro pode trazer exatamente o desequilíbrio, mormente via controle de constitucionalidade concentrado.

5.1. O Federalismo Estadunidense

O federalismo estadunidense é bastante significativo no que diz respeito à construção do Estado federal por via judicial, não deixando de se ter em mente que, inicialmente, a federação estadunidense era formada por um federalismo dual, com divisões precisas entre as atribuições da União e dos estados-membros (não havia compartilhamento de competências). Esse modelo dual foi sustentado por decisões da Suprema Corte que, ao decidir sobre conflitos de competências, pedia a favor dos estados-membros em detrimento da União, tendo em vista que

⁶⁷ MARTINS (2003:106).

⁶⁸ CROISAT *apud* MARTINS (2003:108)

originariamente a Constituição enumerava apenas as competências da União, deixando aos estados-membros a competência para legislar sobre as matérias remanescentes.

Essa característica inicial do modelo federal estadunidense nada mais é do que consequência do já mencionado modelo centrípeto de formação da federação. Os estados-membros se desfizeram de sua soberania, mas ainda havia o desejo de se autorregularem. Tal pensamento penetrava no Judiciário, e, via de consequência, na Suprema Corte, que buscava defender o exercício das autonomias dos estados-membros frente à interferência da União, cujas competências eram defendidas num plano de excepcionalidade.

O entendimento da Suprema Corte sofreu reviravoltas no que pertine à atribuição de competências. Um exemplo bastante eloquente dessas reviravoltas é o referente à chamada cláusula de comércio interestadual e à mutação sofrida em sua carga de normatividade.

Conforme a Constituição de 1787, as normas referentes ao comércio interestadual seriam de competência da União, restando aos estados-membros legislar residualmente sobre comércio local. Ocorre que, em um julgado de 1918, sobre uma lei federal que proibiu o comércio interestadual de produtos manufaturados com trabalho infantil, a Suprema Corte exarou a seguinte decisão:

In our view the necessary effect of this act is, by means of a prohibition against the movement in interstate commerce of ordinary commercial commodities to regulate the hours of labor of children in factories and mines within the states, a purely state authority. Thus the act in a two-fold sense is repugnant to the Constitution. It not only transcends the authority delegated to Congress over commerce but also exerts a power as to a purely local matter to which the federal authority does not extend. The far reaching result of upholding the act cannot be more plainly indicated than by pointing out that if Congress can thus regulate matters entrusted to local authority by prohibition of the movement of commodities in interstate commerce, all freedom of commerce will be at an end, and the power of the states over local matters may be eliminated, and thus our system of government be practically destroyed. [247 U.S. 251, 277] For these reasons we hold that this law exceeds the constitutional authority of Congress. It follows that the decree of the District Court must be AFFIRMED⁶⁹. (grifamos)

Em nossa opinião o efeito imediato deste ato é, por meio de uma proibição contra o movimento no comércio interestadual dos produtos comerciais ordinários, regular as horas de trabalho das crianças nas fábricas e nas minas dentro dos estados, puramente uma autoridade estatal. Assim, o ato em um sentido duplo é repugnante frente à constituição. Transcende não somente a autoridade delegada ao Congresso sobre o comércio, mas igualmente exerce um poder a respeito de uma matéria puramente local, para o qual a autoridade federal não estende. A consequência mediata de confirmar o ato não pode ser mais claramente indicada do que

⁶⁹ Caso *Hammer v. Dagenhart*. Disponível em < <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=247&invol=251>>. Acesso em 01.05.2010.

apontar que, se o Congresso pode assim regular as matérias confiadas à autoridade local pela proibição do movimento dos produtos no comércio interestadual, toda a liberdade de comércio estará limitada, e o poder dos estados sobre matérias locais pode ser eliminado, e, conseqüentemente, nosso sistema de governo seja praticamente destruído. [247 E.U. 251, 277] Para estas razões, nós sustentamos que esta lei excede a autoridade constitucional do Congresso. Segue que o decreto da Corte Distrital deve SER CONFIRMADO. (Tradução livre)

Aquela Corte entendeu que a União, ao regulamentar o comércio interestadual de tais produtos, em verdade queria disciplinar as horas de trabalho das crianças nas fábricas e minas existentes nos estados-membros, o que seria matéria de legislação local. O voto-vencido de Holmes criticou a visão limitada dos resultados sociais da decisão.

No ano seguinte, no caso *McCulloch v. Maryland*, foi fundamentada a teoria dos poderes implícitos no constitucionalismo estadunidense. O estado de Maryland tributou os bancos que funcionavam no estado, sem alvará específico de funcionamento expedido pelo próprio estado. Era o caso do Banco dos Estados Unidos, que, mesmo sem o recolhimento de tal tributo, funcionava no estado de Maryland. O gerente da agência de Baltimore, James McCulloch, recusou-se a pagar o tributo. A Corte de Maryland manteve a imposição. McCulloch apelou para a Suprema Corte. O Juiz Marshall observou que, além dos poderes enumerados na Constituição, havia outros implícitos no próprio texto, de competência do Congresso. Se o governo federal tem objetivos e responsabilidades, deve também dispor dos meios para realizar seus fins. Tratava-se do princípio da supremacia nacional, que justificaria a teoria dos poderes implícitos, também chamada teoria dos poderes resultantes⁷⁰.

A teoria dos poderes implícitos ganhou força com o Governo de Franklyn Delano Roosevelt, por meio da fomentação do *New Deal*, programa de recuperação econômica nacional criado para combater a grande depressão, no final dos anos 20⁷¹.

Com base na teoria dos poderes implícitos, a Suprema Corte iniciou uma reviravolta em sua jurisprudência sobre o comércio interestadual. Em um caso de 1941, referente a uma lei que proibia o comércio interestadual de produtos produzidos por empresas que descumprissem a jornada máxima de trabalho diária, a Suprema Corte entendeu que o desrespeito à jornada máxima de trabalho e ao

⁷⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Notas sobre o Direito Constitucional Norte-Americano. Disponível em < http://www.arnaldogodoy.adv.br/publica/notas_sobre_o_direito_constitucional_norte_americano.html>. Acesso em 01.05.2010.

⁷¹ BURNS *apud* GODOY, *op. cit.*

salário mínimo interferia no custo de produção, refletindo-se na concorrência de produtos entre os estados-membros, o que legitimaria a União a legislar sobre a matéria com base na cláusula de comércio interestadual⁷². Note-se que o mesmo argumento poderia ter sido utilizado no caso citado imediatamente acima, não o tendo sido por motivos histórico-sócio-políticos.

A jurisprudência estadunidense sobre o comércio interestadual passou a sofrer nova mutação já a partir da década de 1940, em que a argumentação sobre os limites da atuação legislativa da União começaram a ser questionados⁷³, tendo, em 1990, completado sua metamorfose com o exemplar caso *United States v. Lopez*, no qual se questionou uma lei da União que proibia a posse de armas de fogo dentro ou próximo a escolas, uma vez que se trataria de lei penal, cuja competência seria dos estados-membros. A União tentou defender a lei com base no comércio interestadual. Para se ter uma idéia da posição adotada pela Suprema Corte, verifique-se a seguinte passagem da decisão:

See also *United States v. Wrightwood Dairy Co.*, 315 U.S. 110, 119 (1942) (the commerce power "extends to those intrastate activities which in a substantial way interfere with or obstruct the exercise of the granted power").

In *Wickard v. Filburn*, the Court upheld the application of amendments to the Agricultural Adjustment Act of 1938 to the production and consumption of home-grown wheat. 317 U.S., at 128 -129. The *Wickard* [*UNITED STATES v. LOPEZ*, ___ U.S. ___ (1995) , 7] Court explicitly rejected earlier distinctions between direct and indirect effects on interstate commerce, stating:

"[E]ven if appellee's activity be local and though it may not be regarded as commerce, it may still, whatever its nature, be reached by Congress if it exerts a substantial economic effect on interstate commerce, and this irrespective of whether such effect is what might at some earlier time have been defined as `direct' or `indirect.'" *Id.*, at 125.

Jones & Laughlin Steel, Darby, and Wickard ushered in an era of Commerce Clause jurisprudence that greatly expanded the previously defined authority of Congress under that Clause. In part, this was a recognition of the great changes that had occurred in the way business was carried on in this country. Enterprises that had once been local or at most regional in nature had become national in scope. But the doctrinal change also reflected a view that earlier Commerce Clause cases artificially had constrained the authority of Congress to regulate interstate commerce.

But even these modern-era precedents which have expanded congressional power under the Commerce Clause confirm that this power is subject to outer limits. In *Jones & Laughlin Steel*, the Court warned that the scope of the interstate commerce power "must be considered in the light of our dual system of government and may not be extended so as to embrace effects upon interstate commerce so indirect and remote that to [*UNITED STATES v. LOPEZ*, ___ U.S. ___ (1995) , 8] embrace them, in view of our complex society, would effectually obliterate the distinction between what is national and what is local and create a completely centralized government." 301 U.S., at 37; see also *Darby, supra*, at 119-120 (Congress may regulate intrastate activity that has a "substantial effect" on interstate commerce); *Wickard, supra*, at 125

⁷² ARAÚJO (2009:53)

⁷³ Caso *United States v. Wrightwood Dairy Co.*

(Congress may regulate activity that "exerts a substantial economic effect on interstate commerce"). Since that time, the Court has heeded that warning and undertaken to decide whether a rational basis existed for concluding that a regulated activity sufficiently affected interstate commerce.⁷⁴ (grifamos)

Veja também Estados Unidos v. Wrightwood Dairy Co., 315 U.S. 110, 119 (1942) ("o poder do comércio "estende-se àquelas atividades interestaduais que de uma maneira substancial interferem com ou obstruem o exercício do poder concedido").

Em Wickard v. Filburn, a Corte confirmou a aplicação das emendas ao Ato de Ajuste Agrícola de 1938 à produção e ao consumo de trigo doméstico. 317 EUA, em 128 - 129. A Corte de Wickard [Estados Unidos v. LOPEZ, ___ U.S. ___ (1995), 7] explicitamente rejeitou distinções mais novas entre efeitos diretos e indiretos no comércio de um estado a outro, afirmando:

"[M]esmo que a atividade do apelado seja local e embora não seja considerado comércio, pode ainda, independente de sua natureza, ser alcançada pelo Congresso, se esta exercer um efeito econômico substancial no comércio interestadual, e isto independentemente de se tal efeito é o que pôde, em algum momento mais recente, ter sido definido como 'direto' ou 'indireto.'" Id. em 125.

Jones & Laughlin Steel, Darby, e Wickard estiveram em uma era cuja jurisprudência da Cláusula do Comércio expandiu extremamente a autoridade previamente definida do Congresso para essa Cláusula. Em parte, este era um reconhecimento das grandes mudanças que tinham ocorrido na forma como o comércio foi encarado neste país. Empresas que uma vez foram locais, ou no máximo regionais por natureza, tiveram oportunidade de se tornar nacionais. Mas a mudança doutrinária igualmente refletiu uma visão de que casos mais recentes sobre a Cláusula do Comércio tinham confinado artificialmente a autoridade do Congresso para regular o comércio interestadual.

Mas mesmo estes precedentes da era moderna, que expandiram o poder do Congresso sob a Cláusula do Comércio confirmam que este poder está sujeito a limites externos. Em Jones & Laughlin Steel, a Corte advertiu que o espaço dado ao poder do comércio interestadual "deve ser considerado à luz de nosso sistema dual de governo e não pode ser prolongado para abraçar efeitos sobre o comércio interestadual tão indireta e remotamente para alcançá-los [ESTADOS UNIDOS v. LOPEZ, ___ U.S. ___ (1995) , 8], em vista de nossa complexa sociedade, efetivamente eliminaria a distinção entre o que é nacional e o que é local, criando um governo completamente centralizado." 301 EUA, em 37; veja também Darby, supra, em 119-120 (o Congresso pode regular a atividade interestadual que tenha "efeito substancial" no comércio interestadual); Wickard, supra, em 125 (o Congresso pode regular a atividade que "exerça um efeito econômico substancial no comércio interestadual"). Desde então, a Corte tem observado aquele aviso e se encarregado de decidir se existiu uma base racional para concluir que uma atividade regulada afetou suficientemente o comércio interestadual. (Tradução livre)

Observa-se na decisão em tela a tendência de a Suprema Corte passar a limitar o poder legiferante da União. Ao ser questionado sobre que limite poderia ser estabelecido na utilização da cláusula de comércio para que a União não pudesse editar norma de competência estadual, o representante da União não soube explicar, na redação da decisão: "the Government was at a loss for words". A lei da União, em comento, foi declarada inconstitucional. Não poderia mais ser possível a União regular toda e qualquer matéria sob a justificativa da interferência

⁷⁴ Caso *United States v. Lopez*. Disponível em < <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=u10287>>. Acesso em 01.05.2010.

nos mercados interestaduais, com base na cláusula de comércio, ainda que indiretamente, sob o manto de um pretense “poder implícito”.

Não há dúvidas de que a mudança jurisprudencial da Suprema Corte estadunidense tende à revalorização do federalismo. No entanto, é de se ressaltar que os limites à atuação dos estados-membros ainda continuam sendo definidos por aquela mesma Corte, tendo ela papel fundamental no desenho do federalismo estadunidense, destacando-se, portanto, a importância da jurisdição constitucional.

5.2. O federalismo brasileiro

O caso brasileiro é ainda mais emblemático, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal não exerce o papel exclusivo de guarda da Constituição, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, exercendo controle sobre matéria infraconstitucional quando há alegação de desrespeito à Constituição e, ainda além, a jurisdição constitucional é exercida também por juízes e tribunais inferiores, o sistema difuso de controle de constitucionalidade⁷⁵.

Já foi visto como as Constituições brasileiras proporcionaram maior ou menor liberdade aos estados-membros ao longo da história. Neste ponto buscar-se-á identificar como o Supremo Tribunal Federal se comporta diante da realidade atual.

Registre-se que a primeira Constituição brasileira foi editada por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, publicado no DOU de 23 de junho de 1890, ao passo em que convocou o Congresso Nacional bicameral, com a função primeira de “julgar a Constituição”⁷⁶.

O artigo 54 daquela Constituição já dispunha o Supremo Tribunal Federal como ente maior do Poder Judiciário:

⁷⁵ Alguns autores defendem que, no Brasil, está havendo uma mitigação da diferenciação entre controles concentrado e difuso, passando a haver uma interpenetração de suas características distintivas. Veja-se, por exemplo, ARAÚJO (2009:44-51), que apresenta alguns pontos de contato que justificariam tal mitigação. Entendemos, entretanto, que os pontos de contato por ele identificados são desprezíveis quando comparados com os elementos distinguíveis, não sendo aqueles capazes de realizar a mitigação defendida. Não adentraremos nesse debate tendo em vista não ser objeto de estudo do presente trabalho.

⁷⁶ Disponível em <<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1643923/dou-secao-1-23-06-1890-pg-1/pdfView>>>. Acesso em 19.05.2010.

Art. 54 O Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na capital da Republica, e tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo paiz, quantos o Congresso crear.⁷⁷

e o artigo 58 estabeleceu, entre suas competências:

I. Processar e julgar originaria e privativamente:

(...)

c) os pleitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros;⁷⁸

As constituições vindouras mantiveram essa competência, sendo que a atual Constituição reza em seu artigo 102 que:

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

I – processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;⁷⁹

Ao longo de toda a história do Supremo Tribunal Federal, sua competência para apreciar os conflitos entre os entes federados sempre esteve presente nas várias Constituições Federais. A existência de diversos dispositivos abordando o federalismo foram uma constante em todas as Constituições, o que acaba por exigir reiteradamente do Supremo Tribunal Federal posicionamento quanto ao alcance desses dispositivos, ainda que não tratem diretamente da forma federativa de Estado, mas que possam, a depender da situação, interferir na federação, como aqueles referentes aos direitos fundamentais, organização dos poderes e limites ao poder de tributar.

Da mesma forma que nas Constituições anteriores, a Constituição de 1988 agrupou normas em título dedicado ao federalismo (Título III – Da organização do Estado), mas também dispôs difusamente sobre o federalismo em pontos que aparentemente tratariam de matérias distintas, como tributos e poderes, mas que indiretamente afetam a forma de Estado brasileira.

Dada a largueza em que o assunto federalismo é tratado na Constituição, o Supremo Tribunal Federal é diuturnamente acionado para se

⁷⁷ Disponível em <<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1643923/dou-secao-1-23-06-1890-pg-7/pdfView>>>. Acesso em 19.05.2010.

⁷⁸ Disponível em <<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1643923/dou-secao-1-23-06-1890-pg-7/pdfView>>>. Acesso em 19.05.2010.

⁷⁹ Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>>. Acesso em 19.05.2010.

pronunciar sobre a constitucionalidade de normas em todos os níveis federativos e, até mesmo, com relação a Emendas Constitucionais⁸⁰.

A dificuldade de se estabelecer limites aos entes federados reside na própria Constituição, que não estabelece um modelo federativo rígido, ou, no mínimo, mais evidente, ao passo em que normas com conteúdo federativo espalham-se pela Constituição⁸¹, residindo aí, principalmente, o papel hermenêutico do Supremo Tribunal Federal de construtor dos liames federativos do Estado brasileiro.

Num estudo realizado em tese de Doutorado, a partir da análise da repartição de competências legislativas, José Roberto Anselmo já detectara como o STF pode interferir na forma de concretização do federalismo brasileiro:

Analisando-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, podemos notar que logo depois de promulgada a Constituição de 1988, ainda não existia uma definição dos parâmetros que seriam adotados com relação à forma federativa, o que reforça a tese de que a força interpretativa do Judiciário pode conduzir a uma versão mais ou menos centralizadora de federalismo⁸².

A partir de uma visão crítica do exercício judicante do Supremo Tribunal Federal, Márcio Diniz e Martônio Lima questionam qual seria a contribuição da definição judicial do federalismo para a democracia, apontando que o STF deveria limitar-se a implementar o que a Constituição impõe ao estado brasileiro “em termos de limites para o Estado federal”. Por meio da contextualização desses limites é que o Supremo Tribunal Federal deveria decidir⁸³. Longe de questionar o posicionamento dos autores, a atividade judicante não é exata como a matemática.

⁸⁰ No que tange ao pronunciamento do STF sobre a constitucionalidade de emendas constitucionais frente ao federalismo, veja-se a ADI 3.367/DF, no qual debateu-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 45/2004 que, entre outras medidas, criou o Conselho Nacional de Justiça com poderes para intervir nos tribunais estaduais por meio de controle da atuação administrativa e financeiras desses (art. 103-B). Quanto a esse dispositivo, a ementa da decisão que proclamou a ADI improcedente, na sua parte aqui relevante, assim foi editada: “3. PODER JUDICIÁRIO. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar. Órgão interno ou externo. Conselho de Justiça. Criação por Estado membro. Inadmissibilidade. Falta de competência constitucional. Os Estados membros carecem de competência constitucional para instituir, como órgão interno ou externo do Judiciário, conselho destinado ao controle da atividade administrativa, financeira ou disciplinar da respectiva Justiça” (Disponível em <<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3367&processo=3367>>>). Acesso em 19.05.2010). Observa-se na ementa que o STF, além de considerar constitucional a criação de um órgão de controle federal a vincular órgãos estaduais, ainda entendeu que os estados membros são incompetentes para criar seus próprios órgãos de controle, mostrando claramente a posição da instância judicial máxima por um federalismo centralizador.

⁸¹ Tal assertiva é corroborada pelo estudo da jurisprudência do STF, realizada neste Capítulo.

⁸² SAMPAIO (2002:567).

⁸³ DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos e LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Federalismo brasileiro e o Supremo Tribunal Federal na Constituição de 1988. Disponível em <<<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/15239/14803>>>. Acesso em 28.05.2010.

Uma vez chamada para se pronunciar, a Corte Máxima não pode se calar ou desviar a questão para outros pontos. O STF é formado por homens e, ao realizar sua ponderação, estes homens “contaminam” a decisão com seus credos e seus valores, podendo-se, inclusive, modificar sua jurisprudência à medida que a composição do corpo de Ministros é alterada.

É inegável que o Supremo Tribunal Federal atua construindo (se não apenas refletindo, como uma vitrine, a posição dominante sobre determinado tema) a idéia que se tem de federação no Brasil. Se há melhorias a se implementarem, cabe aos doutrinadores prepararem a estrada pela qual caminhará a nova jurisprudência máxima brasileira e não simplesmente criticar a existente.

O campo de trabalho para a investigação sobre a atuação judicial na formação do federalismo nacional é bastante amplo, tendo-se, neste capítulo, considerado o Órgão Maior na condução desse processo. Contudo, mesmo o estudo sobre o papel do STF nessa empreitada, considerando-se todo o arcabouço jurídico constitucional-federativo, ainda demandaria alguns volumes de estudo, pelo que se restringirá o presente trabalho à atuação federativo-judicial do STF apenas no que se relaciona ao exercício do poder de auto-organização e autolegislação, mais especificamente no que aduz à ideia de simetria na organização e exercício dos poderes estaduais.

A limitação aos estados-membros para elaboração de suas leis, praticamente relegada para um segundo plano – chamado competência remanescente –, sem uma atribuição clara, tem levado o Poder Judiciário a declarar inconstitucionalidade de normas, ainda que não previsto constitucionalmente, apenas pela aplicação do famigerado princípio da simetria, princípio este a ser tratado em seguida.

6. O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

6.1. Considerações iniciais

Tema bastante relevante para o desenvolvimento do presente trabalho é o realtivo ao, assim chamado, “princípio da simetria”. Em síntese, tal princípio importa na obrigatoriedade que os entes federais têm de observar um determinado modelo, um padrão, na sua organização e no exercício do seu poder local⁸⁴. Mas qual a natureza do mencionado “princípio”? Sendo considerado válido no sistema constitucional brasileiro e seu regime federativo, quais os limites para sua aplicação?

O Poder Judiciário brasileiro praticamente engatinha quando a questão litigiosa remete ao federalismo. A utilização diuturna do chamado “princípio da simetria”, sem a realização de uma crítica mais profunda por parte dos operadores do Direito, acabou por tornar o instituto quase que uma panacéia. O que é ainda pior, os próprios juízes tem utilizado esse “princípio” de maneira desregrada para justificar decisões duvidosas com respeito ao princípio federativo.

Para entender como o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal, tem encarado o princípio federativo, far-se-á uma análise de acórdãos da mais alta Corte nacional onde está em jogo a autonomia dos estados-membros. Para tanto, será levantada a jurisprudência do STF concernente aos princípios de observância obrigatória e a possível interpretação extensiva da Suprema Corte para determinados dispositivos constitucionais, não sem antes realizar-se uma pequena digressão sobre o uso do “princípio da simetria”.

6.2. A aplicação do “princípio da simetria” pelo STF

Duas interpretações extremas do princípio da simetria podem ser assim formuladas: a) se a Constituição nada previu para a União em determinado assunto, também os estados-membros estarão proibidos de prever em suas constituições, restando a estes, por óbvio, apenas copiar as regras estabelecidas na Constituição Federal; ou b) não havendo dicção constitucional expressa sobre a obrigatoriedade de repetição de determinada matéria prevista para a União nos entes federados,

⁸⁴ MARTINS (2003:120).

qualquer necessidade de utilização de simetria deve ser rejeitada, restando liberdade plena aos estados-membros para a regulação.

Como exemplo de aplicação da primeira hipótese pelo Supremo Tribunal Federal, cita-se a ADI 1.461/AP⁸⁵, na qual foi questionada a constitucionalidade do art. 356 da Constituição Estadual do Amapá, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual nº 3/1995. Referido artigo dispunha no seguinte sentido:

Art. 356 - Cessada a investidura no cargo de governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente, e por prazo não inferior a seis meses, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

§ 1º - Investido em cargo eletivo, o ex-governador na perceberá o benefício enquanto durar o mandato.

§ 2º - O benefício previsto neste artigo estende-se aos ex-governadores do extinto Território Federal do Amapá, observando-se os mesmos critérios quanto a titularidade e tempo de exercício no cargo.

O STF entendeu que apenas sob a égide da Constituição Federal de 1967, que estipulava representação para os ex-Presidentes da República, regra não repetida na Constituição Federal de 1988, o dispositivo poderia vigor. Declarou liminarmente inconstitucional a norma por não haver previsão semelhante na Constituição Federal, como se depreende da ementa transcrita abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. EX-GOVERNADOR DE ESTADO. SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO A TÍTULO DE REPRESENTAÇÃO. EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 003, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1995, DO ESTADO DO AMAPÁ. 1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional. 4. Medida liminar deferida. (ADI 1.461, Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 22/8/97). (grifamos)

O entendimento a que se chega a partir da ementa aqui transcrita é corroborado pelo seguinte trecho do relatório do eminente Ministro Maurício Corrêa:

Como é cediço, prevalece o imperativo de que as Constituições Estaduais devem guardar harmonia com os princípios inseridos na Carta Magna (artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 25, caput, do corpo permanente da Lei Básica Federal). A pretexto do que consagra o permissivo do § 1º do art. 25, reservando aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela

⁸⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.461/AP. Disponível em <<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=emenda%20e%20constitucional%20e%20princ%EDpio%20adj1%20federativo&processo=3879>>>. Acesso em 19.07.2010.

Constituição Federal, não pode ir a tão longe o constituinte estadual, muito menos por derivação, a ponto de inovar na autonomia do Estado-membro, a prerrogativa de fazer inserir, enfim de formular um conceito que o parâmetro federal não adotou.

Ora, não é por não estar prevista na Constituição Federal que determinada norma não pode ser incluída na Constituição Estadual⁸⁶. Essa interpretação extremada acaba por desvirtuar o princípio federativo.

O outro extremo da interpretação sobre o princípio da simetria (a inexistência de dicção constitucional expressa sobre a obrigatoriedade de repetição de determinada matéria prevista para a União nos entes federados levaria à liberdade plena aos estados-membros para a regulação) poderia acarretar consequências letais para o princípio federativo. Imagine-se a hipótese do procedimento legislativo (arts. 59 a 69 da Constituição Federal), cuja observância pelos estados-membros está praticamente pacificada na jurisprudência nacional, ainda que não haja previsão expressa para tanto. A liberdade plena para que os estados-membros regulassem seu procedimento legislativo também poderia levar a extremos que, da mesma forma, desvirtuariam o princípio federativo.

Em busca do meio termo, Martins distingue a simetria constitucional em explícita e implícita:

A primeira [explícita] compreende as normas constitucionais que expressamente afirmam sua extensão a todos os membros federais (como encontramos no art. 37, caput, da Carta de 1988). A segunda [implícita], embora não expressamente prevista, decorre do próprio sistema constitucional, pela conexão de seus princípios (p.ex.: a independência entre os poderes conduz, em associação ao princípio republicano, ao sistema de governo presidencialista).⁸⁷

Martins ainda destaca que a simetria implícita não se confunde com simetria negativa. Enquanto essa proíbe o ente federado de praticar tudo que não está previsto na Carta Maior, aquela determina que o ente menor aplique o mesmo padrão imposto para a União, ainda que não expressa.

Martins também diferencia a simetria em direta e indireta, nos seguintes termos:

⁸⁶ No julgamento da ADI 3.879/AM, apesar de negado seu seguimento pelo Relator, Senhor Ministro Menezes Direito, a exemplo de muitas outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o mesmo tema, considerou-se que, além de não haver previsão similar na esfera federal, a concessão de uma representação para ex-governadores feriria o princípio constitucional da moralidade. Não se verifica, entretanto, o questionamento sobre qualquer imoralidade no fato de haver norma prevendo que os senadores se aposentem depois de cumprido somente um mandato de oito anos, mas não nos adentraremos nesse debate.

⁸⁷ MARTINS (2003:125).

Simetria direta é aquela que decorre da própria Constituição, por obra do poder constituinte originário. Simetria indireta ocorre quando as regras uniformes não estão previstas na própria Constituição, mas sim em legislação federal, que atua por orientação constitucional.

Um caso típico de simetria indireta é o da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que, dando cumprimento ao parágrafo único do art. 59 da Constituição, dispõe sobre as normas gerais de elaboração de leis.

Observe-se que a leitura do termo “normas gerais”, ao se aplicar a simetria, deveria ser sempre o mais restritiva possível, numa interpretação sistêmica da Constituição, a fim de garantir o princípio federativo. Sendo de outra forma, a utilização da simetria poderia ser aplicada indiscriminadamente, em detrimento da federação⁸⁸.

Exemplo típico de interpretação extensiva realizada pelo STF se dá com a Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 8.666/93, onde, a pretexto de criar normas gerais, como é previsto no inc. XXVII do art. 22 da Constituição, a União regulou totalmente a matéria, inclusive proibindo, no mesmo dispositivo legal, a criação de outras modalidades de licitação. Em várias tentativas, frustradas, outros

⁸⁸ Além de toda a matéria de competência concorrente dos entes federados (art. 24), vários outros dispositivos espalhados pela Constituição deferem à União competência para legislar sobre normas gerais: Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; art. 61, § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)II - disponham sobre: (...)d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; art. 134, § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais; art. 142, § 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas; Art. 146. Cabe à lei complementar: (...)III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (*omissis*); Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; art. 236, § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

entes federais tentaram inovar em matéria licitatória. Veja-se o caso da ADI nº 3670/DF, cuja ementa transcreve-se a seguir:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: L. Distrital 3.705, de 21.11.2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão-de-obra: inconstitucionalidade declarada. 1. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre Direito do Trabalho e inspeção do trabalho (CF, arts. 21, XXIV e 22, I). 2. Afronta ao art. 37, XXI, da Constituição da República - norma de observância compulsória pelas ordens locais - segundo o qual a disciplina legal das licitações há de assegurar a "igualdade de condições de todos os concorrentes", o que é incompatível com a proibição de licitar em função de um critério - o da discriminação de empregados inscritos em cadastros restritivos de crédito -, que não tem pertinência com a exigência de garantia do cumprimento do contrato objeto do concurso. (grifamos)

O STF entendeu que a restrição à contratação de empresas que discriminarem na contratação de mão de obra seria inconstitucional, entre outras coisas, por ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa. Que critério foi utilizado para aferir que a Lei do Distrito Federal tratou de alguma espécie de norma geral, visto tratar de assunto bastante específico? Basicamente o STF tem declarado a inconstitucionalidade de quaisquer normas relativas à licitação (e contratação com a administração) elaboradas pelos entes federados, que não a União, com base no argumento de que é de competência privativa do ente central sua elaboração.

6.3. O “princípio da simetria” e o STF

Já se falou da importância da jurisdição constitucional no delineamento do modelo federativo de um Estado. Passa-se agora a ressaltar como a utilização do “princípio da simetria” pelo Órgão Judicial máximo da federação consiste em um importante termômetro para averiguação de que tipo de Estado se está construindo, a partir da legitimação de uma maior ou menor autonomia dos estados-membros. A característica que define quão um determinado Estado é centralizador, ou não, não depende, portanto, apenas dos Poderes Legislativo e Executivo.

No que tange ao “princípio da simetria” e sua utilização pelo STF, necessário se faz realizar um levantamento jurisprudencial dos acórdãos que tenham pertinência com o tema. Araújo, em detalhado trabalho sobre jurisdição constitucional, realizou uma pesquisa que atende os fins perseguidos, de modo que,

afim de se evitar retrabalho, serão utilizados seus dados, com a necessária atualização⁸⁹.

Tendo em vista que a simetria é utilizada para traçar os contornos da autonomia dos estados-membros, uma abordagem de pesquisa pode incluir as ações diretas de inconstitucionalidade (1) propostas em face de leis estaduais (autolegislação) e (2) propostas em face de normas das constituições estaduais (auto-organização) que pudessem estar colidindo com a Constituição Federal, referentes ao princípio federativo, bem como as referentes à necessidade de reprodução de modelo federal.

6.3.1. Metodologia de pesquisa jurisprudencial no STF

Acompanhando a metodologia utilizada por Araújo, a fim de atualizar os dados por ele extraídos, foram utilizadas três frentes de pesquisa jurisprudencial a saber: ADIs, com julgamento definitivo, propostas contra (1) leis e (2) constituições estaduais que abrangessem o tema da reprodução de modelo federal para os estados-membros, tendo ou não sido utilizada a palavra simetria e (3) pesquisa livre utilizando a expressão “simetria” que tivessem pertinência com o mesmo tema.

Para localizar ADIs em face de lei estadual no sítio do Supremo Tribunal Federal, no campo pesquisa, em pesquisa de jurisprudências, foi utilizada a expressão “lei adj estadual e adi” a fim de localizar as ocorrências que tivessem os termos “lei estadual” e “adi”, simultaneamente, nas ementas ou indexações, restringindo-se a pesquisa apenas aos acórdãos, visando o teor meritório das decisões. Araújo localizara, até 15 de julho de 2007, 536 ocorrências⁹⁰. Na pesquisa realizada para o presente trabalho, até o dia 21 de julho de 2010, foram encontrados 544 resultados.

Para filtragem dos resultados, foram descartados os processos que não eram ações diretas de inconstitucionalidade e que integravam o resultado por utilizar alguma ADI em sua fundamentação. Também foram excluídas as ações tidas por prejudicadas, as medidas cautelares e as questões de ordem, por não representarem posicionamento definitivo da Corte sobre o tema. Ainda foram

⁸⁹ Trata-se da obra *Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF*, colacionado na bibliografia.

⁹⁰ ARAÚJO (2009:78). Araújo ressalva que, após reformulação do sítio do STF, em fins de 2007, a utilização do mesmo critério de pesquisa aplicada em 10 de fevereiro de 2008 gerou uma resposta com apenas 498 julgados.

excluídas as ações propostas contra norma das constituições estaduais, que ficaram para a segunda pesquisa. Finalmente, retiraram-se as ADIs que não tinham pertinência temática sobre a reprodução de modelo federal na esfera estadual, como, por exemplo, as leis estaduais que violavam direitos fundamentais ou invadiam competência de outros entes federativos. Ao final foram contabilizadas 55 ADIs restantes (8 a mais que as localizadas por Araújo), as quais foram divididas por grupos temáticos e tabulados⁹¹, assim como feito por Araújo⁹². Os resultados estão representados graficamente abaixo:



A segunda pesquisa visou localizar ADIs em face de constituição estadual. Aplicando a metodologia já utilizada para as leis estaduais, no campo pesquisa foi utilizada a expressão “adi e norma e constituição adj2 estad\$”⁹³ a fim de localizar as ocorrências que tivessem o termo “constituição” com a proximidade de até duas palavras da expressão “estad” e também os termos “adi” e “norma”, simultaneamente, nas ementas ou indexações, restringindo-se novamente a pesquisa apenas aos acórdãos, visando o teor meritório das decisões que levassem à utilização da simetria, mesmo que não explicitamente. Araújo localizara, até 31 de

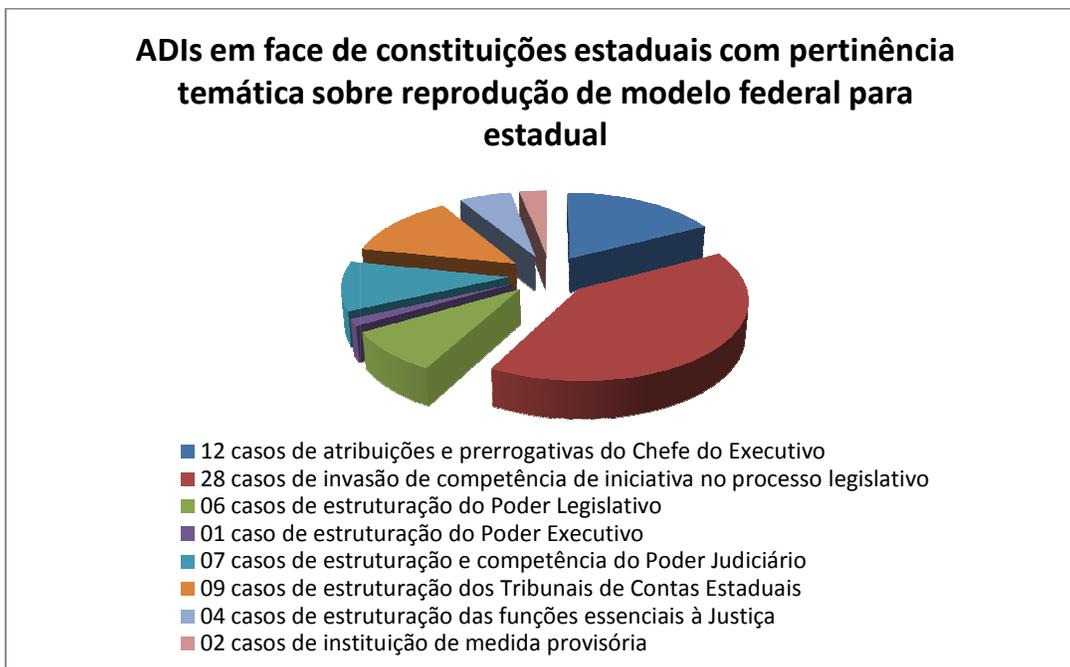
⁹¹ Houve um incremento de 9 julgados com relação ao levantamento realizado por Araújo. Para consulta aos dados obtidos, vide Tabela 1 anexa.

⁹² ARAÚJO (2009:79).

⁹³ Destaque-se que Araújo utilizou a expressão “adi e norma e constituição adj estad\$”. A alteração aqui proposta visou localizar tanto a expressão “constituição estadual”, prevista na pesquisa de Araújo, como a expressão “constituição do estado”, não englobada no trabalho daquele autor. Com a expressão utilizada por Araújo, foram localizados 271 processos.

janeiro de 2008, 321 ocorrências⁹⁴. Na pesquisa realizada para o presente trabalho, até o dia 22 de julho de 2010, foram encontrados 376 resultados.

Da mesma forma que para as leis estaduais, foi realizada triagem dos resultados, sendo descartados os processos que não eram ações diretas de inconstitucionalidade e que integravam o resultado por utilizar alguma ADI em sua fundamentação. Também foram excluídas as ações tidas por prejudicadas, as medidas cautelares e as questões de ordem, por não representarem posicionamento definitivo da Corte sobre o tema. Ainda foram excluídas as ações propostas contra leis estaduais, incluídas na primeira pesquisa. Também neste levantamento retiraram-se as ADIs que não tinham pertinência temática sobre a reprodução de modelo federal na estadual, como, por exemplo, invasão de competência de outros entes federativos ou violação a princípios estabelecidos ou normas de preordenação institucional da Constituição Federal. Ao final foram contabilizadas 70 ADIs restantes (20 a mais do que as localizadas por Araújo), as quais foram novamente divididas por grupos temáticos e tabulados⁹⁵, assim como feito por Araújo⁹⁶. Os resultados estão representados graficamente a seguir:



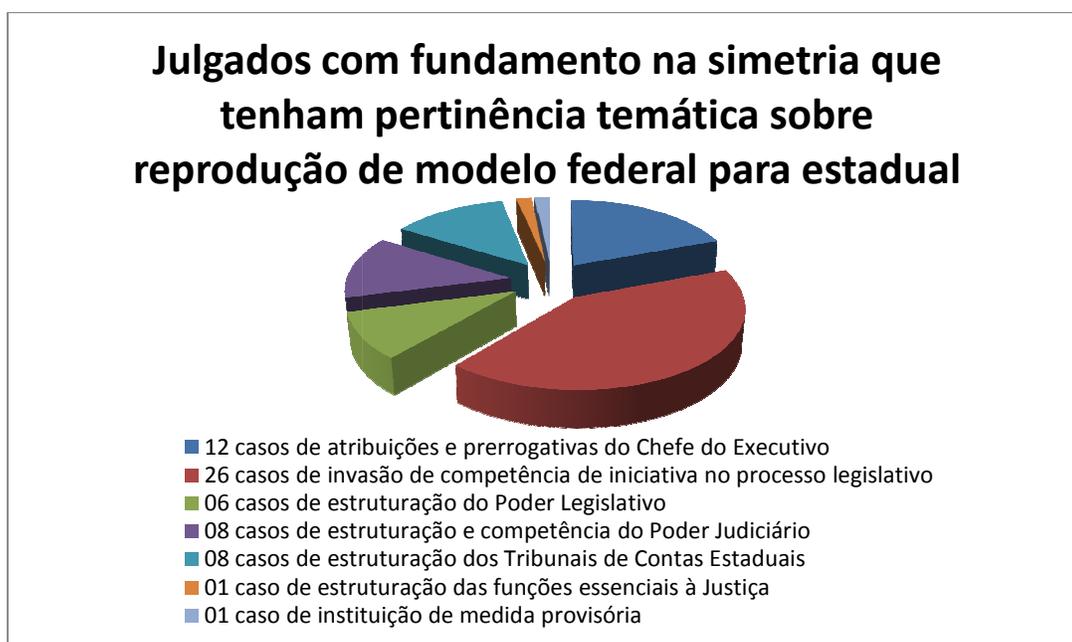
⁹⁴ ARAÚJO (2009:80).

⁹⁵ Para consulta aos dados obtidos, vide Tabela 2 anexa.

⁹⁶ ARAÚJO (2009:84).

A última etapa de pesquisa visou localizar outras demandas em que o Supremo possa ter-se utilizado da ideia de simetria para decidir. Para tanto, foi incluído no campo “pesquisa livre” a expressão “simetria” a fim de localizar as ocorrências que tivessem o referido termo nas ementas ou indexações. Araújo obtivera 86 julgados⁹⁷. Na pesquisa realizada para o presente trabalho, até o dia 23 de julho de 2010, foram encontrados 110 resultados.

Da mesma forma que para as leis e constituições estaduais, foi realizada triagem dos resultados, restringindo-se a pesquisa, dessa vez, apenas aos acórdãos que tinham pertinência temática com a repetição de modelo federal. Também foram excluídas as ações tidas por prejudicadas, mantendo-se as medidas cautelares e as questões de ordem, com vistas a identificar qual a tendência da Corte quando da aplicação do “princípio da simetria”. Diferentemente do que foi proposto por Araújo, decidiu-se excluir os acórdãos que já tivessem sido objeto de pesquisa nas duas etapas anteriores, com vistas à racionalização dos procedimentos adotados. Essa medida não alterou a análise das decisões, pois, ao final, foram considerados todos os julgados, separados apenas com relação à temática envolvida. Restaram 62 julgados, os quais foram novamente divididos por grupos temáticos e tabulados⁹⁸, assim como feito por Araújo⁹⁹. Os resultados estão representados graficamente a seguir:



⁹⁷ ARAÚJO (2009:85).

⁹⁸ Para consulta aos dados obtidos, vide Tabela 3 anexa.

⁹⁹ ARAÚJO (2009:86).

Passa-se, a seguir, a examinar, mais pormenorizadamente, alguns dos julgados mais representativos que se utilizaram do “princípio da simetria” para justificação das decisões da Suprema Corte. Buscou-se analisar, quando possível, os casos mais controversos, a fim de se verificar, criticamente, como o Supremo tem-se utilizado do “princípio da simetria”.

6.3.2. Invasão de competência de iniciativa no processo legislativo

Quando do início da vigência de nossa atual Magna Carta, havia posicionamentos pontuais no colendo Supremo Tribunal Federal sobre a não obrigatoriedade de os estados-membros observarem as normas relativas à iniciativa no processo legislativo do Chefe do Poder Executivo federal. Veja-se, por exemplo, a Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 56¹⁰⁰, em que o STF, em junho de 1989, por unanimidade, acolheu o relatório do Ministro Célio Borja indeferindo liminar sob o argumento de que

não indica a petição qual o dispositivo da Constituição que torna obrigatória para os Estados a observância das normas dos seus arts. 61, II, a e b e 63, I. Tal omissão decorre da **inexistência, na lei fundamental em vigor, das numerosas regras de simetria compulsória** entre as ordens jurídicas da União e dos Estados que repontavam na Carta de 1967, na redação de sua Emenda nº 01/69. (negritamos)

Não se levou mais do que três anos para que o Supremo revisse seu posicionamento sob a égide na Constituição Federal de 1988, igualando-a à anterior, no que pertine à necessidade de os estados-membros respeitarem os princípios constitucionais sobre processo legislativo, como se observa na ementa do julgado de dezembro de 1991 da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 645/DF¹⁰¹, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, cuja parte relevante transcreve-se em seguida:

Plausibilidade da alegação de que os dispositivos em tela, por versarem matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (remuneração de cargos e funções públicas e estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública), não poderiam resultar de emendas do Legislativo, objeto de vetos rejeitados.

¹⁰⁰ ADI MC 56/PB. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹⁰¹ ADI MC 645/DF. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010

Da mesma forma, na decisão de mérito da ADI nº 56/PB¹⁰², retromencionada, cuja liminar fora pela improcedência da Ação e já sob a relatoria do Ministro Nelson Jobim, votou-se à unanimidade pela inconstitucionalidade formal do artigo 14 da Lei Estadual 5.219/89, que dispunha sobre servidores públicos. O voto do Relator remete ao art. 61, § 1º, inc. II, alínea “c”, da Constituição Federal para afirmar que o parlamentar não pode legislar sobre matéria pertinente aos servidores públicos, devendo os estados-membros e o Distrito Federal “observar as matérias cuja iniciativa pertence ao Chefe do Executivo, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes”.

O Supremo pacificou a matéria no sentido de que as normas básicas do processo legislativo federal devem ser reproduzidas nos processos legislativos estadual e municipal. É o que se aduz do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello em sede de Medida Cautelar na ADI 766/RS¹⁰³:

(...)

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória (...).

Parece-me evidente que a Lei Complementar ora questionada veicula normas que se submetem, em função de seu próprio conteúdo material ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.

(...)

Da mesma forma, na ADI nº 3362/BA¹⁰⁴, declarou-se inconstitucional norma da Constituição estadual do Estado da Bahia que disciplinava o número de cadeiras no Tribunal de Justiça, matéria que seria de competência do Poder Judiciário, conforme ementa abaixo transcrita:

PODER - PRERROGATIVA - TRIBUNAL DE JUSTIÇA - COMPOSIÇÃO. Vulneta a Constituição Federal norma de Carta estadual que preveja limite de cadeiras no Tribunal de Justiça, afastando a iniciativa deste quanto a projeto de lei visando à alteração.

Cita-se, ainda, decisão do STF na ADI nº 1.994/ES¹⁰⁵ no sentido de que compete aos Tribunais de Contas estaduais a iniciativa de leis sobre criação e extinção de cargos de seu quadro, similarmente ao que ocorre com o Tribunal de Contas da União, em conformidade com o art. 73, c/c o art. 96, inc. II, alínea ‘b’, ambos da Constituição Federal.

¹⁰² ADI 56/PB. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹⁰³ ADI 766/RS. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹⁰⁴ ADI 3.362/BA. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010

¹⁰⁵ ADI 1.994/ES. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010

O entendimento sedimentado na Corte Suprema estende-se a todas e quaisquer leis e constituições estaduais acerca do início do processo legislativo, seja a iniciativa privativa ou não, seja seu exercício atribuído a qualquer um dos três Poderes, ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas.

A principal fundamentação para a observância do modelo federal em matéria de processo legislativo reside no princípio fundamental da separação dos Poderes. Contudo, verifica-se em recentes julgados o distanciamento da fundamentação com o mencionado princípio. Na ADI nº 2.730/SC¹⁰⁶, julgada em 05 de maio de 2010, por exemplo, foi declarada a inconstitucionalidade de artigo de lei de iniciativa da Assembleia Legislativa por tratar sobre a organização administrativa do estado-membro. A seguinte passagem do voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, é bastante elucidativo:

2. Nem se alegue que a intenção de dar maior efetividade ao direito fundamental à saúde, ou, ainda, a derrubada do veto aposto pelo Governador, convalidaria o vício formal observado na lei de iniciativa parlamentar que dita comanda à Administração Pública estadual, extrapolando os seus e inserindo-se no âmbito de atribuições do Governador.

A regra da reserva de iniciativa legislativa constante do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, resguarda o Poder Executivo, em qualquer nível de governo (de acordo com o princípio da simetria), de ingerências do Poder Legislativo na sua função administrativa de qualificar-se e organizar-se para prestar o serviço público propriamente dito. (grifamos)

A Ministra fundamenta o voto condutor do acórdão no “princípio da simetria”, e não no princípio da separação dos poderes, apesar de mencionar claramente a ingerência do parlamento em matérias afetas às atribuições do Governador, o que ofenderia a separação de poderes.

Em julgamento de 30 de agosto de 2007, melhor sorte não socorreu ao Ministro Joaquim Barbosa ao relatar a ADI nº 2.857/ES¹⁰⁷, conforme excerto de seu voto, abaixo transcrito:

Conforme se extrai dos autos, **a lei atacada derivou de proposta da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa** (v. fls. 25-27). Há, por conseguinte, vício de iniciativa, uma vez que, a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, *b* da Constituição, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa. Ademais, o art. 84, VI, *d* da Constituição estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal.

Desse modo, e **em razão do princípio da simetria**, já consagrado na jurisprudência desta Corte, são de iniciativa do Chefe do Executivo estadual, distrital ou municipal as

¹⁰⁶ ADI 2.730/SC. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹⁰⁷ ADI 2.857/ES. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

leis que versem sobre organização administrativa, podendo ainda a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, distrital e municipal, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada unicamente por meio de decreto do Chefe do Executivo. (grifamos)

Novamente, utiliza-se o “princípio da simetria” como fundamento para circunscrever a iniciativa legislativa de organização da administração aos chefes do Executivo locais. O voto do relator foi acompanhado à unanimidade.

Outros acórdãos no mesmo sentido que os aqui apresentados foram prolatados utilizando-se o “princípio da simetria” ao tratar de invasão de competência de iniciativa do processo legislativo sem que se tenha utilizado como fundamento, pelo menos indiretamente, o princípio da separação de poderes¹⁰⁸.

6.3.3. Atribuições e prerrogativas do chefe do Executivo

A Constituição Federal estabelece em seu art. 84 competências privativas do Presidente da República. O STF estabeleceu que aquelas são normas de reprodução obrigatória aos estados-membros. Nesse sentido, na ADI nº 2.710¹⁰⁹, decidiu-se que não cabe à Constituição estadual condicionar a escolha do delegado-chefe da polícia civil a lista tríplice encaminhada ao Governador pelo órgão representativo da carreira, em violação ao inciso II do artigo 84^{110 111}.

Outros casos pertinentes ao artigo 84 da Constituição são fundamentados no “princípio da simetria”. Na ADI nº 910/RJ¹¹² a Corte Suprema entendeu que uma lei estadual não poderia delegar a uma secretaria estadual de indústria e comércio a regulamentação de outra lei que estabelecia controle de comercialização de bebidas em rótulos e tampinhas, pois “por simetria ao modelo federal, compete apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução de leis”¹¹³, referendo-se ao inciso IV do artigo 84.

¹⁰⁸ Nesse sentido, citam-se, ainda, as ADIs 2192/ES (julgado em 04.06.2008) e 858/RJ (julgado em 13.02.2008), ambos da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

¹⁰⁹ ADI 2.710/ES. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹¹⁰ II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

¹¹¹ No mesmo sentido a ADI nº 244/RJ, na qual julgou-se inconstitucional norma estabelecendo coparticipação popular na escolha e destituição de delegados de polícia e a ADI 578/RS, na qual foi considerada inconstitucional dispositivo constitucional que estabelecia eleição para provimento de cargos de diretores das unidades de ensino.

¹¹² ADI 910/RJ. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹¹³ Excerto do voto do Ministro Maurício Corrêa.

Também se referindo ao art. 84, na ADI nº 234/RJ¹¹⁴ o Supremo julgou inconstitucional, por unanimidade, norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que estabelecia que a alienação de ações de sociedade de economia mista só seria possível se 51% do controle acionário permanecesse com o estado, impedindo a alienação da sociedade. O STF, acompanhando voto do Relator, Ministro Néri da Silveira, entendeu que tal norma feriria o “princípio da simetria” insculpido no inciso VI do artigo 84, sendo competência privativa do Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, na forma da lei, aplicável ao estado-membro.

Ainda que não explicitamente exigido pela Constituição Federal, o Supremo entendeu de reprodução obrigatória de atribuições previstas apenas para o Presidente da República.

O STF também entendeu que o Poder Legislativo não pode condicionar à sua aprovação convênios, ajustes, acordos, convenções e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo, por sua iniciativa discricionária, por ferir o princípio da separação de Poderes. É o que se depreende da ADI nº 1.857/SC^{115 116}.

Interessante julgado é com referência à ADI nº 452/MT¹¹⁷, em que o relator, Ministro Maurício Corrêa, acompanhado à unanimidade, afastou a possibilidade do uso do “princípio da simetria” ao julgar constitucionalidade de dispositivo da Constituição estadual dispondo que o Chefe do Ministério Público Estadual seria nomeado pelo Governador após aprovação da Assembleia Estadual. Conforme o relator,

2. É que não se trata, como pretende a requerida, de aplicação do princípio da simetria, segundo o qual, o Estado do Mato Grosso poderia ajustar o critério de nomeação do Procurador-Geral da República ao do Procurador-Geral de Justiça do Estado. Entende, equivocadamente, que, assim como a Carta Federal dispõe que o Presidente da República nomeará o Chefe do *Parquet* Federal após autorização do Senado, assim também, a Constituição do Estado poderá dispor que seu Governador nomeará o Procurador-Geral de Justiça após a aprovação da Assembleia Legislativa.

3. Ocorre que o artigo 128 da Carta da República, enquanto, de um lado, exige, em seu § 1º, que o Senado aprove o nome indicado pelo Presidente da República para ocupar o cargo de Procurador-Geral da República, de outro, em seu § 3º, não exige que a Assembleia Legislativa autorize a nomeação do Procurador-Geral de Justiça dos Estados (...)

¹¹⁴ ADI 234/RJ. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹¹⁵ ADI 1.857/SC. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹¹⁶ No mesmo sentido as ADIs nºs 770/MG, 676/RJ e 177/RS.

¹¹⁷ ADI 452/MT. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

O constituinte originário discriminou, no art. 128, como o Ministério Público deve ser organizado, tendo exigido expressamente, no § 1º, a aprovação do Senado para a nomeação do Procurador-Geral da República. Não havendo previsão semelhante no § 3º, com relação aos Procuradores-Gerais de Justiça, não há que se falar em aplicação do “princípio da simetria”. Trata-se de matéria de preordenação, cujo regramento os estados-membros devem reproduzi-la, mas com a liberdade de criar até os limites constitucionais impostos.

Outro tema incurso nas atribuições e prerrogativas do Chefe do Poder Executivo refere-se às normas que subordinam a ausência do Governador do território nacional à autorização prévia das assembleias legislativas. Nas ADIs nºs 743/RO¹¹⁸ e 703/AC¹¹⁹, a Relatora, Ministra Ellen Gracie repisou o fato de que o STF “firmou entendimento de que as normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional, por qualquer período, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais, ferem os princípios da independência e harmonia entre os Poderes, e da liberdade de locomoção” (grifos nossos). Curioso o fato de a Ministra utilizar a ADI nº 678/RJ, com decisão em medida cautelar, como paradigma para fundamentar seu voto na ADI 743/RO e da mesma ADI, julgada definitivamente, na fundamentação do voto da ADI nº 703. A decisão cautelar da sobredita ADI nº 678/RJ¹²⁰ restou assim ementada:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - PRESSUPOSTOS - CHEFE DE PODER EXECUTIVO ESTADUAL - RESTRIÇÃO À LIBERDADE DE IR E VIR - AUSÊNCIAS DO ESTADO - AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA. A concessão de liminar pressupõe a plausibilidade do que pleiteado, isto considerado o texto da Lei Básica Federal, bem como o risco de manter-se com plena eficácia o preceito atacado. Ambos os pressupostos fazem-se presentes quando este último condiciona as ausências do Chefe do Poder Executivo local, do território nacional e por qualquer período, a prévia autorização da Assembléia Legislativa, sob pena de perda do cargo. Ao primeiro exame, exsurge a necessidade de observar-se a simetria com a Carta Federal, no que esta confere certa flexibilidade a atuação do Presidente e do Vice-Presidente da República, apenas condicionando as ausências do País a autorização do Congresso Nacional quando ultrapassem o razoável período de quinze dias. Suspensão da eficácia do disposto no inciso IV do artigo 99 e da expressão “nem do território nacional por qualquer prazo” contida no § 1º do artigo 140, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (grifamos)

Como se observa, a decisão cautelar foi ratificada na decisão definitiva, à unanimidade, em conformidade com o voto do Relator, Ministro Carlos Velloso,

¹¹⁸ ADI nº 743/RO. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹¹⁹ ADI nº 703/RO. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹²⁰ ADI nº 678/RO. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

fundamentada simplesmente pela necessidade de simetria com o modelo federal, conforme a seguinte passagem do voto:

O Supremo Tribunal Federal, no tocante ao processo Legislativo, por exemplo, tem mandado observar, pelo menos em sede cautelar, a simetria, no caso da iniciativa exclusiva de certas leis (C.F., art. 61, parágrafo 1º) e na questão da não admissão de aumento da despesa prevista (C.F., art. 63).

Nesses casos, que menciono como exemplo, a simetria tem sido mandada observar. Nesses casos, entende-se que a extensibilidade do modelo federal é imposta ao constituinte estadual.

Somente isto emprestaria relevância ao pedido e autorizaria o deferimento da cautelar, tal como o fez o Ministro Relator. (grifamos)

Não há outros argumentos a justificar a exigência de acompanhamento do modelo federal pelos estados-membros. No mesmo sentido, a ADI nº 738/GO¹²¹, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa. Elucidativa a seguinte passagem:

3. Na forma da jurisprudência consolidada desta corte, é incompatível com a Carta da República a exigência de prévia autorização legislativa para que os Chefes do Poder Executivo possam ausentar-se do País por lapso temporal superior a quinze dias (CF artigos 49, III, e 83). Observância do princípio da simetria a que está sujeito o Poder Constituinte Estadual, especialmente quando regula tema de evidente reflexo nos direitos e garantias individuais dos cidadãos que exercem os cargos de Governador e Vice-Governador de Estado (CF, artigo 25 c/c 5º, XV). (Grifamos)

Registre-se que o Relator utilizou a ADI nº 738 para mencionar que a jurisprudência está consolidada, mas não menciona o fato de que a lei impugnada feriria o princípio da separação dos Poderes, limitando-se a exigir observância ao “princípio da simetria”.

Ainda com relação ao afastamento de Governador e Vice-Governador, em julgado mais recente, na ADI nº 3.647/MA¹²², foi declarada a inconstitucionalidade do art. 62, parágrafo único, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 48/2005, cujo teor é o seguinte:

Art. 62 – O Governador residirá na capital do Estado.

Parágrafo único – O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembléia Legislativa, ausentar-se do país ou do Estado, por período superior a quinze dias.

Declarou-se a inconstitucionalidade do parágrafo único por não prever sanção no caso do afastamento indevido, que é a perda do cargo. A sanção estava prevista antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional. Assim, com a

¹²¹ ADI nº 738/GO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹²² ADI nº 3.647/RO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

declaração de inconstitucionalidade visou-se a reconstituição da redação anterior para que norma fosse simétrica ao art. 83 da Constituição Federal.

Já no caso de dupla vacância da chefia do executivo, o Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de ser facultativa a observância do modelo federal, disposto em conformidade com os arts. 80 e 81 da Constituição Federal. É o que se depreende da Medida Cautelar em ADI nº 4.298/TO¹²³, cujo trecho da ementa relativo ao tema reproduz-se abaixo:

Lei nº 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição indireta pela Assembléia Legislativa. Votação nominal e aberta. Constitucionalidade aparente reconhecida. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade.

O Relator, Ministro Cezar Peluso, entendeu que a regra contida no § 1º do art. 81 da Constituição da República era de reprodução facultativa, tendo em vista que não há imposição de sua repetição nos estados-membros, diferentemente do que ocorre com o artigo 14 da Carta Magna, de observância obrigatória. Da mesma forma a lei estadual poderia dispor sobre a modalidade de votação, tendo-se optado no Estado do Tocantins pela votação aberta.

Por outro lado, na ADI nº 2.709/SE¹²⁴, o STF entendeu que no caso de dupla vacância, ainda que no último ano de mandato, é necessária a eleição indireta. Eis a ementa do acórdão:

Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador. 3. A norma impugnada suprimiu a eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo. 4. Afronta aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição.

O Relator, Ministro Gilmar Mendes, entendeu que a norma impugnada, ao suprimir a eleição indireta para Governador e Vice-Governador, estabelecendo o cumprimento direto do mandato residual pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou pelo Presidente do Tribunal de Justiça, estaria afrontando “os parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição”.

¹²³ ADI-MC nº 4.298/TO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

¹²⁴ ADI nº 2.709/SE. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

O Relator não considerou o fato de se tratar de exceção, exigindo eleição no caso de dupla vacância dos cargos.

Ressalva-se que a obrigatoriedade de reprodução do modelo federal com relação à substituição do Chefe do Poder Executivo pelo vice teria guarida na reprodução do princípio presidencialista como sistema de governo, aplicável nos planos estadual e municipal.

Por fim, como tema de bastantes controvérsias, a responsabilização penal e política dos governadores de estado têm sido enfrentadas pelo Supremo Tribunal Federal com a aplicação do princípio da simetria, de forma um tanto controvertida.

Na ADI-MC nº 1.890/MA¹²⁵, o impetrante, Partido da Mobilização Nacional (PMN), sustentou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado, que determinava o afastamento do Governador caso o Superior Tribunal de Justiça recebesse queixa crime ou denúncia contra ele proposta, por não ser de competência estadual legislar sobre norma de processo. Além disso, a lei federal que trata de processo de competência originária dos Tribunais (Lei nº 8.038/1990) nada dispôs sobre afastamento de governador quando do recebimento de queixa-crime ou denúncia.

O STF julgou pela constitucionalidade do dispositivo em virtude do "princípio da simetria", haja vista a possibilidade de afastamento do Presidente da República em casos semelhantes, conforme art. 86, § 1º, inc. I. No voto do Relator, Ministro Carlos Velloso, fica claro tal escolha:

Ora, observada a simetria federal, poderia o Estado-membro adotar a regra igual. E foi justamente o que ocorreu, convindo esclarecer que a necessidade da licença para o processo e julgamento do Governador, por parte da Assembleia Legislativa, inscrito na Constituição do Estado, foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal tendo em linha de conta o princípio da simetria federal, dado que a Constituição Federal não dispõe a respeito (...)

No que pertine aos crimes de responsabilidade, entretanto, o STF entendeu que a simetria não poderia ser aplicada. A Constituição Estadual não poderia prever o julgamento de Governador, em crime de responsabilidade, perante a Assembleia Legislativa, por tratar-se de matéria processual. Obrigatória, portanto, a aplicação da Lei nº 1.079/1950, que fala em um Tribunal Especial, composto de desembargadores e deputados estaduais, para julgamento.

¹²⁵ ADI-MC nº 1.890/MA. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 23 de julho de 2010.

Vê-se que, num mesmo julgado, o Supremo utilizou-se diferentemente do “princípio da simetria”. Se, por um lado, o “princípio da simetria” aplica-se ao crime comum do Governador, podendo a Constituição Estadual determinar seu afastamento no caso de recebimento de queixa-crime ou denúncia no STJ, por outro, não se aplica aos crimes de responsabilidade por ser o direito processual de competência da União, negando a possibilidade de julgamento do Governador pela Assembleia Legislativa, que estaria em simetria com o artigo 86 da Constituição Federal. Deve-se, aplicar, então, a Lei nº 1.079/1950 para os crimes de responsabilidade de Governador, mas, quanto ao quórum para a concessão de licença para julgamento, prevista a maioria, na forma do artigo 77 da referida Lei, o STF entende que deve ser de 2/3, em simetria com o artigo 86 da Constituição Federal.

Observa-se que a Colenda Corte tem usado o “princípio da simetria” sem a devida padronização. E o que é pior, sem que haja alguma argumentação mais sólida a sustentá-lo.

6.3.4. Estruturação e atribuições do Poder Legislativo

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal dá às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) poderes de investigação “próprios da autoridade judiciária”. Assim sendo, uma CPI poderia: quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados (inclusive dados telefônicos); requisitar informações e documentos sigilosos diretamente às instituições financeiras ou através do BACEN ou CVM, desde que previamente aprovadas pelo Plenário da CD, do Senado ou de suas respectivas CPIs (Artigo 4º, § 1º, da LC 105); ouvir testemunhas, sob pena de condução coercitiva; ouvir investigados ou indiciados. Todavia, os poderes das CPIs não são idênticos aos dos magistrados, já que estes últimos tem alguns poderes assegurados na Constituição que não são outorgados às Comissões Parlamentares tendo em vista o entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 23.452¹²⁶) de que tais poderes são reservados pela constituição apenas aos magistrados. Assim, a CPI não pode: efetuar prisões (salvo prisão em flagrante de delito, como, por exemplo no caso de um depoente apresentar falso testemunho); autorizar interceptação telefônica (não confundir com quebra de sigilo telefônico); ordenar

¹²⁶ MS nº 23.542/RJ. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

busca domiciliar¹²⁷. In casu, teriam as CPIs estaduais os mesmos poderes e limites das CPIs federais.

O STF já se pronunciou, na Ação Cível Ordinária 730¹²⁸, em apertadíssima votação (6 votos a 5) que uma CPI estadual poderia quebrar o sigilo bancário, com fundamento no “princípio da simetria”. Veja-se parte relevante da ementa do julgado:

Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de *checks-and-counterchecks* adotado pela Constituição Federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes.

Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição.

Em seu voto, o Relator, Ministro Joaquim Barbosa conclui

que em termos gerais, ressalvadas diferenças orgânicas entre o Legislativo federal e os estaduais, o art. 58, § 3º, da Constituição pressupõe inegável semelhança entre as comissões parlamentares de inquérito federais e estaduais, do que resulta a impossibilidade de os estados-membros as vedarem.

Dessa primeira conclusão decorre a impossibilidade de a legislação federal limitar os Legislativos estaduais ou estabelecer-lhes proibições desproporcionais.

Acompanhando o voto do relator, a maioria entendeu que a simetria deveria ser observada para se garantir o respeito ao princípio da separação dos poderes, pois entre outros argumentos, as atribuições das CPIs encontram-se localizadas no título da organização dos poderes no plano federal. O STF assinalou, então, no sentido de que em âmbito estadual as CPIs também poderiam exercer a quebra de sigilo bancário, haja vista haver três poderes em âmbito estadual. Seguindo o mesmo raciocínio, o Excelso Pretório acenou com uma negativa para os municípios, visto não haver, naquele âmbito, Poder Judiciário autônomo.

Mais incisiva foi a utilização do “princípio da simetria” no julgamento da ADI nº 3.619/SP¹²⁹ para julgar a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que condicionava a instauração de CPI à decisão plenária. Registre-se que o § 3º do art. 58 exige apenas que um terço dos membros da casa

¹²⁷ Para maiores detalhes, consulte, por exemplo, Ari Ferreira de Queiroz. Limites dos Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) (Segundo o Supremo Tribunal Federal). Disponível em <<http://www.ariqueiroz.com.br/pdf/artigos/jornalisticos/29_limites_dos_poderes_das_comissoes_parlamentares_de_Inquerito_CPis.pdf>>

¹²⁸ ACO nº 730/RO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

¹²⁹ ADI nº 3.619/SP. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

requeira sua criação. Assim, conforme ementa abaixo transcrita, o dispositivo foi declarado inconstitucional, por maioria, entre outras razões, por não respeitar a simetria:

Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da Assembléia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos estados-membros. Violação do artigo 58, § 3º, da Constituição do Brasil.

O relator, Ministro Eros Grau, entendeu que o modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito "constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas". O voto do Ministro Ricardo Lewandowski foi no sentido de que a norma estadual "dificulta justamente essa função fiscalizatória do Poder Legislativo; e, depois, porque ofende o princípio da simetria – como muito bem observou a eminente Ministra Cármen Lúcia, a partir da leitura do art. 58, § 3º, da Constituição". Por fim, o Ministro Joaquim Barbosa destacou que "a leitura correta do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, aplicável aos estados por força do princípio da simetria (...)" (grifamos).

Ainda fazendo uso do "princípio da simetria", na ADI nº 2.461/RJ¹³⁰, discutiu-se sobre a obrigatoriedade de os estados-membros reproduzirem a regra do voto secreto constante do art. 55, § 2º, da Constituição da República na condução de processos relativos a perda de mandato de deputados em face da previsão constitucional do art. 27, § 1º, que dispõe serem aplicáveis aos deputados estaduais as regras da Constituição Federal, em especial sobre perda de mandato.

O debate sobre a obrigatoriedade circunscreveu-se entre duas teses. A primeira, afirmava que na atual Constituição Federal o sigilo é exceção, não podendo ser interpretado extensivamente, de modo a só se aplicarem aos estados-membros as normas federais que tratassem de hipóteses materiais de perda de mandato, e não as formais, como a forma de votação, que poderia ser disposta diferentemente do previsto para os deputados federais. A segunda tese, vencedora, afirmava que as normas sobre cassação de parlamentar são de reprodução obrigatória para os estados-membros. O Ministro Carlos Velloso concluiu que se tratava de um "princípio, ou regra constitucional extensível, a que os estados devem obediência".

¹³⁰ ADI nº 2.461/RJ. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

Destaca-se o voto do Ministro Sepúlveda Pertence que, rebatendo a aplicação do “princípio da simetria” defendeu que a votação secreta disposta no art. 55, § 2º, trata-se de uma regra e, dispondo o § 1 do art. 27 da Constituição da República que

Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Assim, sendo a votação secreta uma regra, estar-se-ia frente a uma norma estabelecida para os estados-membros, não havendo que se falar em normas de reprodução, mas apenas a aplicação direta de dispositivo constitucional.

Em outra ADI, de nº 3.046/SP¹³¹, o STF entendeu por inconstitucional norma expressa da Constituição do Estado de São Paulo estabelecendo competência ao deputado estadual, individualmente, para fiscalizar a ação administrativa do Executivo. Segundo o Supremo, por não haver previsão em tal sentido na esfera federal, o estado-membro não poderia inovar, ferindo o princípio da separação de poderes. A Corte entendeu que a atribuição de fiscalização do Executivo, segundo os parâmetros dos arts. 49 e 50, deve-se dar por meio da Assembleia ou Comissão. Ressalte-se o posicionamento do Relator, Ministro Sepúlveda Pertence:

Sabidamente, resisto, o quanto posso, à toada da invocação a qualquer pretexto de um suposto “princípio da simetria”, a fim de fulminar toda e qualquer norma local que ouse ir além da simples paráfrase da Constituição da República.
Quando se cuida, porém, dos verdadeiros princípios centrais da Constituição da República, a sua observância pelos ordenamentos estaduais é imperativa.
É o que se passa com o cânone da separação e independência dos Poderes (...) (grifamos)

Assim, a norma estadual configurou-se inconstitucional não por não ter seguido os parâmetros federais, mas por ferir diretamente o princípio da separação e independência dos Poderes, não havendo que se falar em “princípio da simetria”.

Também com fundamento na simetria, na ADI nº 1.140/RR¹³², o Excelso Pretório entendeu que não cabe ao Poder Legislativo julgar as contas do Tribunal de Contas Estadual, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do próprio Poder Legislativo. Uma vez que compete, no plano federal, ao Tribunal de

¹³¹ ADI nº 3.046/SP. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

¹³² ADI nº 486/DF. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

Contas da União tais prerrogativas para os respectivos órgãos federais, nos estados-membros são os Tribunais de Contas estaduais que detêm essa competência. Para as Assembleias Legislativas, restaria a competência para julgamento das contas do Governador, em simetria com o disposto no art. 49, inc. IX, c/c o art. 71, inc. II, e 75, todos da Constituição Federal.

Observe-se que a dicção do próprio art. 75 da Constituição da República importa na exigência de os Tribunais de Contas Estaduais observarem as normas constitucionais no tocante à fiscalização. Trata-se, de fato, de uma violação direta dos ditames constitucionais.

Também na ADI nº 486/DF, onde se discutia a constitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Santa Catarina que elevava o quórum para aprovação de emenda Constitucional para 4/5, o STF afastou-se da simples argumentação da necessidade de se obedecer ao “princípio da simetria” e afirmou tratar-se de processo legislativo, de observância obrigatória para os estados-membros.

6.3.5. Estruturação e competência do Poder Judiciário

A aplicação do “princípio da simetria” pelo STF também foi observada na Medida Cautelar em ADI nº 2.587/GO¹³³ para deferir liminar negando a constitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Goiás que estabelecia prerrogativas de foro para delegados estaduais, defensores públicos estaduais e procuradores do estado. Originariamente esses servidores seriam julgados pelo Tribunal de Justiça estadual.

O Supremo entendeu, inicialmente, que se não havia prerrogativa de foro para os advogados da União, delegados da Polícia Federal ou defensores públicos federais, o estado-membro não poderia inovar divergindo do modelo federal. Nesse sentido foi o voto do Relator, Ministro Maurício Corrêa, para quem

(...) embora possam os Estados-membros organizar a sua Justiça (CF, artigo 125), o caso desses agentes públicos – Procuradores do Estado e da Assembléia Legislativa, Defensores Públicos e Delegados de Polícia – não encontra correspondência na Constituição Federal.

¹³³ ADI nº 2.587/GO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

No julgamento definitivo da sobredita ADI, o STF mudou seu entendimento, ainda, que por maioria, para permitir a prerrogativa de foro para procuradores de estado e defensores públicos estaduais, excluindo tão somente os delegados de polícia. De notar-se que os votos vencidos pautaram-se exatamente no princípio da simetria¹³⁴.

Da mesma forma, na ADI nº 541/PB¹³⁵, onde se discutiu, entre outras questões, a provável inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição Estadual que estabelecia prerrogativa de foro aos procuradores de estado nos julgamentos por crimes comuns e de responsabilidade ante o Tribunal de Justiça, o Supremo, à unanimidade, afastou qualquer possibilidade de aplicação da simetria.

Por outro lado, no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº 80.477-2/PI¹³⁶, o STF, por meio de sua Segunda Turma, entendeu que, pelo “princípio da simetria” seria possível à Constituição Estadual outorgar prerrogativa de foro aos Deputados Estaduais, definindo a competência originária ao Tribunal de Justiça, derrogando a competência do Tribunal do Júri. Entretanto, o mesmo princípio não poderia ser utilizado para dar prerrogativa de foro aos vereadores, pois não haveria simetria com o plano municipal.

Ainda, no que tange à utilização da simetria na estruturação do Poder Judiciário, no julgamento das ADIs nºs 98/MT¹³⁷ e 183/MT¹³⁸ a Suprema Corte entendeu ser inconstitucional o controle externo do Poder Judiciário estadual por meio de colegiado formado por agentes ou representantes de outros Poderes. Conforme ementa dos julgados

O princípio da separação e independência dos Poderes não possui uma fórmula universal apriorística e completa: por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em dogma constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República. (grifamos)

¹³⁴ Vejam-se as seguintes passagens: Ministro Maurício Corrêa – “Embora veja com bons olhos e tenha como natural evolução a tendência da Corte em relativizar, em alguns aspectos, o princípio da simetria, penso que nesse tema sua aplicação é imperiosa e inafastável.”; Ministro Cezar Peluso – “(...) o Constituinte Federal (...) enumerou as funções cujos titulares devem receber as mesmas garantias, as quais não podem estender-se a outras funções que, no mesmo juízo, não as mereceram tampouco no nível federal.”; Ministro Carlos Velloso – “No caso, não encontra base nessa simetria o foro especial para os delegados de polícia, os procuradores de Estado, da Assembléia Legislativa e os defensores públicos. Os similares federais não têm esse foro privilegiado”.

¹³⁵ ADI nº 541/PB. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

¹³⁶ RHC nº 80.477-2/PI. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

¹³⁷ ADI nº 98/MT. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

¹³⁸ ADI nº 183/MT. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

Destaque-se ao se criar o Conselho Nacional de Justiça, foi interposta a ADI nº 3.367/DF¹³⁹ com o mesmo fundamento: controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados realizados por Conselho composto por membros alheios àquele Poder, dois dos quais indicados pelo Poder Legislativo. Estaria, assim, violada a cláusula pétrea da separação dos Poderes. O Relator do feito, Ministro Cezar Peluso, entendeu que

trata-se de órgão próprio do Poder Judiciário (art. 92, I-A), composto, na maioria, por membros desse mesmo Poder (art. 103-B), nomeados sem interferência direta dos outros Poderes, dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros.

O Relator argumentou que eram inaplicáveis os precedentes sobre a matéria, tendo em vista que o Conselho Nacional de Justiça se apresenta com maioria qualificada de 3/5 de membros da magistratura. Alegou também que

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

(...)

De modo que eventual poder de criação de conselho estadual, ordenado ao controle administrativo-financeiro e disciplinar da divisão orgânica do Poder, atribuída com fisionomia uniforme às unidades federadas, violentaria a Constituição da República, porque lhe desfiguraria o regime unitário, ao supor competência de controles díspares da instituição, mediante órgãos estaduais, cuja diversidade e proliferação, isto, sim, meteriam em risco o pacto federativo.

O julgamento restou assim ementado

(...) Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétrea). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. (...)

A constitucionalidade Da criação do Conselho Nacional de Justiça, em detrimento de possíveis conselhos estaduais, se deu por uma mudança hermenêutica na interpretação do princípio da separação dos Poderes ao passo que, na medida em que se aceitou um controle formado por maioria de magistrados,

¹³⁹ ADI nº 3.367/DF. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

proclamou a impossibilidade de os estados-membros criarem em sua órbita de poder quaisquer órgãos colegiados semelhantes.

Em algumas situações o “princípio da simetria” foi utilizado para defender argumentações contrárias. Foi o caso da ADI nº 2.212/CE¹⁴⁰. Na referida ação debateu-se sobre a previsão na Constituição do Estado do Ceará do instituto da “reclamação constitucional” como forma de preservar a competência do Tribunal de Justiça. Seria reprodução do dispositivo existente no art. 102, inciso I, alínea I, da Constituição da República.

Liminarmente, a partir do voto do Ministro Otávio Gallotti, Relator, foi declarada a inconstitucionalidade do dispositivo, sob a argumentação de que a reclamação era justificada historicamente pela posição do Supremo Tribunal Federal, e, sob o regime constitucional vigente, pela posição do Superior Tribunal de Justiça, sendo que “o instituto da reclamação mostrou-se alheio, tanto à esfera de competência legislativa das Assembléias, com à regimental dos Tribunais estaduais, visto configurar matéria de direito processual, sobre a qual cabe à União privativamente dispor (CF, art. 22, I)”. Ou seja, o Relator entendeu que houve inconstitucionalidade formal por invasão de competências.

Afastando a inconstitucionalidade formal proclamada pelo Relator, o Ministro Marco Aurélio, em único voto vencido, entendeu tratar-se de medida a garantir a organização e respeitabilidade do Poder Judiciário, plausível com base na simetria. Questionou o Magistrado:

será que, em face do instituto da simetria, não teríamos base para entender que os Estados-membros, via Constituição, e diria mais, mediante até mesmo legislação ordinária, podem estabelecer a reclamação? Penso que sim. E volto à premissa de meu voto, que está na respeitabilidade, na imperatividade de decisão – certa ou errada – emanada do poder competente, que é o Poder Judiciário. (grifamos)

Ocorre que, no julgamento de mérito da referida ADI, a então Relatora Ellen Gracie, afastando o caráter processual do instituto da reclamação, declarou:

Não vejo porque não se possa, no âmbito estadual, em nome do princípio da simetria, dotar os Tribunais de Justiça desse instrumento, para garantir a autoridade das suas decisões que, não impugnadas pela via recursal, tenham ali mesmo transitado em julgado. Ou então para preservar a sua competência, eventualmente invadida por ato de outro Juízo ou Tribunal local.

¹⁴⁰ ADI nº 2.212/CE. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 25 de julho de 2010.

Reporte-se que a Ministra utilizou-se do “princípio da simetria”, para afirmar a constitucionalidade da norma, sem adentrar na fundamentação de sua aplicação: simetria baseada em que?

No mesmo sentido foi o voto do Ministro Carlos Velloso, também calcado na simetria e acompanhado pelo Ministro Ayres Britto.

O Ministro Maurício Corrêa, entendendo ser de natureza processual, votou pela inconstitucionalidade do dispositivo. Contudo, hipoteticamente tratou a matéria como ligada ao direito processual constitucional e nesse caso consignou não vislumbrar

como adequar a previsão estadual da reclamação aos princípios que norteiam a organização da Justiça estadual (CF, artigo 125). Decorre tal impossibilidade da subsunção do poder constituinte estadual às delimitações do modelo federal, a cuja obediência sujeita-es o Estado-membro, em face do princípio da simetria, situação que, como se sabe, também não foi prevista no âmbito dos órgãos que compõem a estrutura da Justiça Federal.

A decisão, por maioria, restou assim ementada

2. A reclamação constitui instrumento que, aplicado no âmbito dos Estados-membros, tem como objetivo evitar, no caso de ofensa à autoridade de um julgado, o caminho tortuoso e demorado dos recursos previstos na legislação processual, inegavelmente inconvenientes quando já tem a parte uma decisão definitiva. Visa, também, à preservação da competência dos Tribunais de Justiça estaduais, diante de eventual usurpação por parte de Juízo ou outro Tribunal local. 3. A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais. (grifamos)

O que se observa desse julgado, é a utilização diuturna do “princípio da simetria” pelos Ministros do STF sem qualquer justificativa adequada. Referido “princípio” é utilizado, inclusive, para defender posições antagônicas, alterando-se apenas o referencial de sua aplicação.

6.4. Retomando o debate sobre o “princípio da simetria”

Ainda que não prevista explicitamente na Constituição Federal, a jurisprudência nacional tem-se utilizado do “princípio da simetria” de forma acrítica.

A simetria deve ser fruto da aplicação dos princípios de observância obrigatória (tangíveis e intangíveis), conforme classificação empregada por Martins e desenvolvida no Capítulo 4. Afora o rol expresso de tais princípios, autores têm debatido arduamente a validade da interpretação que traz os princípios implícitos,

cuja utilização tem como consequência a limitação ainda maior da autonomia dos entes federais, como visto no Capítulo 5.

Ocorre que a jurisprudência, e por conseguinte a doutrina, elevou a simetria à categoria de princípio em consequência da desvinculação de sua fundamentação, qual seja, a aplicação dos demais princípios constitucionais. A repetição doutrinária e jurisprudencial do termo elevou-o a uma categoria autônoma, sem que fosse necessária uma justificação. Comparativamente falando, o mesmo ocorreu com o princípio da supremacia do interesse público, utilizado pelos juristas para justificar decisões administrativas ditas discricionárias, sem uma preocupação com os demais princípios (proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, igualdade, liberdade etc.) que a justificassem. Em ambos os casos, há uma petição de princípio. A consequência mediata da aplicação do “princípio da simetria” é, na maioria dos casos, o engessamento dos entes federados, limitando suas liberdades de auto-organização e autolegislação. A existência de simetria deve ser apenas um resultado final do processo.

Como afirmado pelo Ministro Cezar Peluso em voto prolatado na Medida Cautelar em ADI nº 4.298/TO¹⁴¹:

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 Constituição da República 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.

Araújo, em estudo realizado sobre o princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, realiza o seguinte apontamento:

A verdade é que o princípio da simetria constitucional, da forma como vem sendo trabalhado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mais se parece com um princípio de hermenêutica constitucional (a exemplo de outros, como o princípio da concordância prática, da conformidade funcional, da unidade da constituição, do efeito integrador) do que propriamente como um princípio de direito constitucional. Ele atua na interpretação das normas constitucionais, na tarefa de identificar as chamadas normas de reprodução/extensão para aplicá-las aos estados-membros ou mesmo aos municípios. Prova disto é que a própria ideia de simetria exige dois parâmetros para ponderação do que é e do que não é simétrico. É um princípio instrumental de identificação de parâmetros normativos preexistentes. Todavia, o Supremo, ao utilizar tal princípio, costuma não justificar o porquê da necessidade de

¹⁴¹ ADI-MC nº 4.298/TO. Disponível em <<<http://www.stf.gov.br>>>. Acesso em 24 de julho de 2010.

reprodução simétrica do modelo. Justifica apenas na necessidade de observância da simetria.¹⁴²

A simetria não deve ser entendida como um princípio no sentido estrito, muito menos um fim a ser atingido, mas uma consequência, um resultado da aplicação de outros princípios constitucionais, como a liberdade, a legalidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, a isonomia, a separação de Poderes e, também de vital importância, o princípio federativo, que, devidamente utilizados, levam inexoravelmente à proteção da federação, com reflexos sobre a garantia de se promover a autonomia estadual.

¹⁴² ARAUJO (2009:127/128).

CONCLUSÃO

Ainda existe uma grande dificuldade para se indicar objetivamente os dispositivos constitucionais que são ou não de observância obrigatória pelos estados-membros. Sendo a Constituição Federal de 1988 bastante analítica, a construção da classificação de todos os dispositivos realiza-se diuturnamente.

Demonstrou-se que grande parte dos artigos da Carta Maior podem ser classificados como de observância obrigatória (tangíveis ou intangíveis) por meio operações simples, restando muitos outros que trazem dúvidas aos doutrinadores e Tribunais. Nesse diapasão, surge o Supremo Tribunal Federal, não só puramente como Guardião da Constituição, mas propriamente como intérprete da federação, induzindo e indicando o futuro de todo o Estado federativo.

Sem que se queira defender as decisões, muitas vezes políticas, do STF, o certo é que o aumento da complexidade das relações sociais e a consequente necessidade de criação legislativa quase sempre exigem do Poder Judiciário posicionamento de difícil escolha.

A partir da análise da utilização do “princípio da simetria”, pôde-se entender melhor como o Supremo tem enfrentado a árdua tarefa de estabelecer o tipo federativo brasileiro. Entretanto, ressalva-se a necessidade de o STF realizar uma leitura mais crítica de suas próprias escolhas a fim de evitar criações jurisprudenciais, muitas vezes sem fundamento, por meio da utilização de malfadado “princípio”.

Procurou-se demonstrar como a jurisdição constitucional é elemento importante na escolha do tipo federativo que se deseja para um determinado Estado e, para o caso brasileiro, resta evidente a tendência hodierna da Suprema Corte de encarar a federação brasileira numa vertente mais centralizadora.

ANEXOS

Grupo 1 – ADIs Propostas em Face de Leis Estaduais

- Atribuições e Prerrogativas de Chefe de Executivo
- Estruturação de Tribunal de Contas
- Estruturação e Atribuições do Poder Legislativo
- Invasão de Competência de Iniciativa no Processo Legislativo

ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
910/RJ	PGR	Por simetria ao modelo federal, compete apenas ao chefe do poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução das leis.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
1.994/ES *	AS	Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual. Previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CF/88. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CF/88 estabeleceu que competente ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

* A ADI 1.994/ES também está inserida no item Invasão de Competência de iniciativa no Processo Legislativo.

Nota do autor: no campo "TEOR DA DECISÃO", os textos foram extraídos das decisões judiciais e devidamente adaptados para facilitar a visualização e entendimento.

ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
3.046/SP	GOV	Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos, no ponto, do modelo federal. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que é vedado à Constituição dos Estados-membros criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
3.178/AP	GOV	Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de Iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.808/RS	GOV	Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de Iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.791/PR	GOV	Proibição de emenda pelo Legislativo de projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo, quando importar em aumento de despesa. Reprodução pela constituição estadual de norma de Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.729/RN	GOV	Proibição de emenda pelo Legislativo de projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo. Reprodução pela constituição estadual de norma da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
3.061/AP	PGR	Chefe do Poder Executivo possui a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.707/SC	GOV	Violação de competência legislativa de iniciativa privativa de Chefe do Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.470/ES	GOV	Proibição de emenda pelo Legislativo de projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.170/SP	GOV	Proibição de emenda pelo Legislativo de projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo, quando importar em aumento de despesa. Reprodução pela constituição estadual de norma de Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
3.267/MT	GOV	Lei de iniciativa parlamentar que discipline forma de promoção de policiais militares na reserva remunerada, ainda que não resulte em aumento de despesa, dispõe sobre matéria gravada pela reserva de iniciativa do Poder Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.750/ES	GOV	A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (art. 25, caput), impõe a observância compulsória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.819/RJ	GOV	Os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente. A gestão de segurança pública, como parte integrante da Administração Pública, é atribuição privativa do Governador de Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
1.124/RN	GOV	Lei de iniciativa parlamentar que discipline aumento salarial de policial militar é de competência exclusiva do Chefe do Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.804/RS	GOV	Projeto de lei apresentado pelo Governador de Estado, em matérias de sua competência privativa, não pode sofrer emenda parlamentar que importe em aumento de despesa, sob pena de o futuro texto normativo advindo da emenda incorrer inconstitucionalidade formal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
3.177/AP	GOV	É inconstitucional norma que seja resultante de emenda parlamentar a projeto de lei iniciado pelo Poder Executivo e que amplie hipóteses de recebimento de gratificação por servidores públicos estaduais.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.954/RO	GOV	É inconstitucional a extensão de gratificação de produtividade, mediante emenda parlamentar, a outras categorias funcionais, que não as previstas na proposta do Governador.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.079/SC	GOV	Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF arts. 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
762/RJ	GOV	Terceiro legatário em testamento ou indicado ao instituto de previdência estadual (IPERJ). Inconstitucionalidade formal e material. Afronta ao art. 61, § 1º, II, "c", por preferir a exigência de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a elaboração de normas que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.711/ES	GOV	Gratificação de produtividade aos Procuradores do Instituto Estadual de Saúde Pública. Competência. Incumbe ao Governador exercer, com exclusividade, a direção superior da administração estadual, em simetria com as regras inscritas na Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.689/RN	GOV	Norma introduzida por emenda parlamentar. Iniciativa de lei reservada ao poder executivo. Vedação de emenda que importe no aumento da despesa prevista. Inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado, tendo em vista tratar-se de matéria atinente à organização do regime de pessoal do estado, ocupando-se de tema de interesse de setor específico do funcionalismo estadual, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do governador, afronta a reserva legislativa àquela atribuída pelo art. 61, § 1º, II, "c", da CF.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.417/SP	GOV	Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/1988, art. 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.577/RO	GOV	A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1º, inciso II, letras "a" e "c", c/c art. 25, todos da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.719/ES	GOV	É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise à criação, estruturação e a atribuição de órgãos da administração pública: CF, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.720/ES	GOV	Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder executivo: dos projetos de leis que disponham sobre a criação ou extinção de órgãos da administração pública: inconstitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar, instituidora de novos órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, com a criação de novas despesas para o Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.687/PA	CONF	Lei Complementar nº 40/2002, do estado do Pará, que autoriza a transferência dos servidores temporários para quadro suplementar do funcionalismo público daquele estado, mediante o apostilamento dos respectivos contratos. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Ofensa ainda ao art. 37, II, da CF.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.569/CE	GOV	As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. CF, art. 61, § 1º, II, a, c e e. Matéria de iniciativa reservada.: as restrições ao poder de emenda - CF, art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.695/PR	GOV	Regime Jurídico. Servidor Público Estadual. Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofende o princípio da reserva de iniciativa a eventual ampliação de incidência de vantagens funcionais sem a participação ativa do Poder competente.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.892/ES	GOV	A regra da iniciativa legislativa reservada ao presidente da república - CF, art. 61, § 1º, II, a e c - é de observância pelos Estados-membros.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.955/RO	GOV	Lei Estadual nº 791/1998, que autoriza concessão de "Abono Especial Mensal" a todos os servidores da Administração Direta do Estado. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Violação do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.201/RO	GOV	Já se firmou o endendimento desta Corte no sentido de que, também em face da atual Constituição, as normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Assim, não partindo a lei estadual ora atacada da iniciativa do Governador, e dizendo ela repetido a regime jurídico dos servidores públicos civis, foi ofendido o art. 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.336/SC	GOV	Lei estadual 11.559/2000 que dispõe sobre vencimentos e vantagens pecuniárias percebidas por servidor público estadual, em decorrência de decisão judicial. Iniciativa parlamentar. Matéria de competência do Chefe do Poder Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
895/RS	GOV	Lei nº 9.536/1992 do Estado do Rio Grande do Sul. Dispensa de servidores para o exercício de mandato eletivo em entidades de classe e sindicais. Ofensa ao art. 61, 1º, II, c, da Constituição Federal. Tendo o ato normativo sob enfoque resultado de projeto iniciado por membro da Assembléia Legislativa gaúcha, resta configurada violação à regra de iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo para as leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.731/ES	GOV	Lei Complementar nº 98/97, do Estado do Espírito Santo. Provimento de cargos públicos por readaptação. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal. Tendo o ato normativo sob enfoque resultado de projeto iniciado por membro da Assembléia Legislativa capixaba, resta configurada violação à regra de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.170/SP	GOV	Processo legislativo: iniciativa reservada ao Poder Executivo e vedação de emenda parlamentar que acarrete aumento de despesa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
407/MS	GOV	Constitucional. Lei estadual. Jornada de trabalho de profissionais diplomados em engenharia, arquitetura, agronomia e veterinária. Vício de iniciativa. Lesão ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Ação procedente.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
805/RS	GOV	Processo legislativo: emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do governador do Estado, em matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo: inconstitucionalidade.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.721/ES	GOV	Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizar nos limites impostos pela Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.350/GO	PP	Emenda parlamentar. Pertinência temática. A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a prerrogativa da formalização de emendas a projeto originário de Tribunais de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
725/RS	AS	Composição do Tribunal Militar do Estado. Inconstitucionalidade formal, porque, pelo disposto no art. 125, § 3º, da Constituição Federal, há expressa reserva constitucional federal em favor da lei ordinária estadual, de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça, para criação da Justiça Militar estadual, e, sendo certo que, competindo a essa lei ordinária a criação dessa Justiça a ela também compete a sua organização e a sua extinção, não pela a Carta Magna estadual criar, ou manter a criação já existente, organizar ou extinguir a Justiça Militar estadual.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.733/ES	GOV	Exclusão das motocicletas da relação de veículos sujeitos ao pagamento de pedágio. Concessão de desconto, aos estudantes, de cinquenta por cento sobre o valor do Pedágio. Lei de iniciativa parlamentar. Equilíbrio econômico financeiro dos contratos celebrados pela administração. Violação. Princípio da harmonia entre os poderes e não da Separação.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.638/SC	GOV	Lei de iniciativa do Legislativo dispondo acerca da numeração dos requerimentos enviados à Administração Pública, sem importe de despesas.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.887/SP	GOV	Projeto - iniciativa - servidor público - direitos e obrigações. A iniciativa é do poder executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Projeto - competência privativa do executivo - servidor do estado - emenda - aumento de despesa. Resultado da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do art. 63 da Constituição Federal. Projeto - competência privativa do executivo - emenda - possibilidade. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da casa legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.809/RS	GOV	Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento da despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.994/ES *	AS	Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Não é possível ao estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CF/1988. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/1999. A CF/1988 estabeleceu que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
882/MT	PGR	Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional ou financeira em relação ao Governador do Estado (art. 144, § 6º, CF). Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

* A ADI 1.994/ES também está inserida no item "Estruturação do Tribunal de Contas".

Grupo 2 – ADIs Propostas em Face de Constituições Estaduais

- Atribuições e Prerrogativas de Chefe de Executivo
- Estruturação de tribunal de Contas
- Estruturação e Atribuições do Poder Legislativo
- Invasão de Competência de Iniciativa no Processo Legislativo
- Estruturação das Funções Essenciais à Justiça
- Estruturação e Competência do Poder Judiciário
- Instituições de Medidas Provisórias

ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
2.710/ES	GOV	É da competência do Governador do Estado o Provisão de cargos de sua estrutura administrativa, inclusive da polícia civil. Não pode a Constituição estadual restringir a escolha pelo Governador, do delegado-chefe da Polícia Civil, ao impor observância de uma lista triplíce formada pelo órgão da representação da respectiva carreira, para mandato de dois anos, permitida recondução.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.857/SC	GOV	Inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado de Santa Catarina que subordinam convênios, ajustes, acordos, convenções e instrumentos congêneres firmados pelo Poder Executivo do Estado-membro, inclusive com a União, os outros Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios, à apreciação e à aprovação da Assembléia Legislativa estadual, mesmo que "ad referendum".	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
738/GO	GOV	Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção a norma estadual que exige prévia licença da Assembléia 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.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
244/RJ	GOV	Polícia Civil: subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa: inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art. 183 § 4º, "b" e "c"), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao "voto unitário residencial" da população do município; sua recondução, a lista triplíce apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.026/SE	PGR	Normas que, estendendo ao Governador do Estado, sem expressa referência no texto constitucional federal, garantias do presidente da república como Chefe de Estado, implicam relativização da responsabilidade dos governantes, violando o princípio republicano, conforme decidido na ADI 978.	Vedação de reprodução do modelo federal.
743/RO	GOV	As normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional por qualquer período à autorização prévia das casas legislativas estaduais ferem o princípio da independência e da harmonia entre os poderes, além do princípio da liberdade de locomoção.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
703/AC	GOV	As normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional por qualquer período à autorização prévia das casas legislativas estaduais ferem o princípio da independência e da harmonia entre os poderes, além do princípio da liberdade de locomoção.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
770/MG	PGR	Acordos e convênios celebrados entre municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
578/RS	GOV	Eleição para provimento de cargos de diretores de unidade de ensino. Inconstitucionalidade. É competência privativa do chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
165/MG	GOV	Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional estadual que prescreve: inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que impõe aos Estados-membros.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
640/MG	PGR	Provimento dos cargos de direção de unidade estaduais de ensino por eleição. Cabe ao poder executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão do diretor de escola pública (CF, art. 37, II, in fine). É constitucional a norma legal que subtrai esta prerrogativa do executivo, ao determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento destes cargos.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
177/RS	GOV	Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
676/RJ	GOV	Norma que subordina convênios, acordos, contratos e atos de secretários de estado à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. CF, art. 2º.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.008/PI	PGR	Responsabilidade penal do Governador. Os Governadores de Estado estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembléia Legislativa, a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais, já que não se aplica a eles a irresponsabilidade penal temporária ou relativa do § 4º do art. 86. Imunidade a prisão cautelar - prerrogativa do Presidente da República - impossibilidade de sua extensão, mediante norma de Constituição estadual, ao Governador do estado. O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinamento dessas modalidades de prisão cautelar submete-se, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da República. A imunidade do Chefe de Estado à persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogativa do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Portanto, os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, §§ 3º e 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contemplada nesses preceitos da lei fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de chefe de estado são apenas extensíveis ao Presidente da República, Chefe de Estado	Vedação de reprodução modelo federal
1.009/PA	PGR		
1.010/MT	PGR		
1.011/MA	PGR		
1.012/GO	PGR		
1.013/ES	PGR		
1.014/BA	PGR		
1.015/AM	PGR		
1.016/AL	PGR		
1.017/AC	PGR		
1.018/MG	PGR		
1.019/RR	PGR		
1.021/SP	PGR		
1.022/RJ	PGR		
1.023/RO	PGR		
1.024/SC	PGR		
1.025/TO	PGR		
1.027/RS	PGR		
1.028/PB	PGR		
978/PB	PGR		
234/RJ	GOV	Alienação, pelo Estado de ações de sociedade de economia mista. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que atribui competência privativa à Assembléia Legislativa, sem participação, portanto, do Governador, para autorizar a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista bem como o controle acionário de empresas particulares pelo Estado. Outra inconstitucionalidade de norma da Constituição estadual ao estabelecer que as ações de sociedade de economia mista do Estado do Rio de Janeiro não poderão ser alienadas a qualquer título, sem autorização legislativa. A autorização, por via de lei, há de ocorrer quando a alienação das ações implique, para o Estado, a perda do controle acionário de 51% (cinquenta e um por cento) e transferência de direitos que lhe assegurem preponderância nas deliberações sociais. A autorização legislativa só se faz indispensável se efetivamente, da operação, resultar para o Estado a perda do controle acionário da entidade. Não pode o constituinte estadual privar os Poderes Executivo e Legislativo do normal desempenho de suas atribuições institucionais, na linha do que estabelece a Constituição Federal, aplicável ao Estados-membros, estabelecendo necessidade de autorização legislativa para qualquer alienação de ações.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
3232/TO	PGR	Art. 5º da Lei nº 1.124/2000, do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do Chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, "a", e 84, inc. VI, "a", da CF.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
2029/SC	GOV	Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/88). Princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
1275/SP	GOV	Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, a e c, CR/88). Princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
820/RS	GOV	Lei Estadual n. 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% [trinta e cinco por cento] da receita resultante de impostos. Destinação de 10% [dez por cento] desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas estaduais. Vício formal. Matéria orçamentária. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 165, inciso III, e 167, inciso IV, CF	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros

ESTRUTURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
461/BA	GOV	Inclusão, na Constituição baiana, art. 80, das isenções fiscais, como objetivo da fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado e bem assim a outorga ao Tribunal de Contas da competência para julgar recursos de decisão denegatória de pensão: inconstitucionalidade, dado que citados dispositivos são ofensivos à norma dos arts. 70 e 71, III, CF, aplicáveis aos Tribunais de Contas dos estados, <i>ex vi</i> do disposto no art. 75, CF II.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
793/RO *	PP	A norma do § 4º do art. 57 da CF que, cuidando de eleição das mesas das casas legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas constituições dos estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido. Os requisitos para nomeação dos membros do tribunal de contas da união, inscritos no art. 73, § 1º, da CF, devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, na constituição dos Estados-membros, porque são requisitos que deverão ser observados na nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos estados e Conselhos de Contas dos municípios.	Facultatividade de reprodução do modelo federal/ Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1067/MG *	PGR	Tribunal de Contas. Auditor: nomeação sem aprovação em concurso público: inconstitucionalidade. Outorga dos mesmos direitos de Juiz do Tribunal de Alçada e dos Conselheiros. Aposentadoria: exigência de exercício por mais de cinco anos: inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade do art. 79, "caput" e incisos I a IV, da constituição do estado de Minas Gerais, que dispensam o concurso público de provas ou de provas e títulos, para a investidura no cargo de auditor do Tribunal de Contas do estado. Ofensa ao art. 37, II, da constituição federal. II. - inconstitucionalidade da expressão, "os mesmos direitos", inscrita na primeira parte do § 1º do art. 79 da constituição de Minas. No ponto, o dispositivo da constituição mineira realiza a equiparação não permitida pelo § 4º do art. 73 da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
219/PB	GOV	Inconstitucionalidade da Constituição do Estado no ponto em que reservou, a escolha da Assembléia Legislativa, cinco das vagas de conselheiros do Tribunal de Contas, uma vez que, limitada a escolha do Governador para as duas restantes aos auditores e membros do ministério público, ao contrário do modelo federal obrigatório, nenhuma ficou entregue a livre escolha do Poder Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
328/SC	PGR	Constituição do estado de santa catarina. Dispositivo segundo o qual os procuradores da fazenda junto ao tribunal de contas exercerão as funções do ministério público. Inadmissibilidade. Parquet especial cujos membros integram carreira autônoma.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
3276/CE	PP	1. A nomeação livre dos membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo Governador dar-se-á nos termos do art. 75 da Constituição do Brasil, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos auditores. Precedentes. 2. O preceito veiculado pelo artigo 73 da Constituição do Brasil aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do artigo 75.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2208/DF	AS	2. Escolha de Conselheiros da Corte de Contas Paranaense. 3. Criação de cargo de Controlador do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. 4. Alegada ofensa ao art. 37, II e XIII, aos §§ 1º e 2º do art. 73, e ao art. 75 da Constituição da República. 5. Observância do modelo federal compulsório.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2068/MG	PGR	1. A norma em questão atribui a Procurador de Justiça, integrante do Ministério Público do Estado, o exercício de funções junto ao respectivo Tribunal de Contas. 2. Tais funções competem, porém, ao Ministério Público especial, que atua junto à Corte de Contas, nos termos dos artigos 25 e 130 da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
184/MT	PGR	Padecem dos vícios de forma e de fundo normas da Constituição do Estado que revelem a criação de cargos de Conselheiro-Substituto a serem preenchidos sem concurso público, atribuindo-se aos ocupantes atividade própria dos auditores.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

* A ADIN 793-RO também se encontra inserida no item "estruturação e Atribuições do Poder Legislativo".

ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
2.461/RJ	PP	Emenda constitucional estadual. Perda de mandato e parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º c/c art. 55, § 2º).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.034/RS	GOV	Poder Legislativo. Função fiscalizadora. Conforme prevê o art. 49, X, da Constituição Federal, a função fiscalizadora do Poder Legislativo está restrita aos atos do Poder Executivo. Não observância ao princípio da simetria. Inconstitucionalidade da expressão "sobre fatos relacionados a cada um deles", inserida no inciso XX do art. 53 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que não foi acolhida pela maioria, prevalecendo o posicionamento de se conferir à norma interpretação conforme a Constituição, para excluir do seu alcance os atos jurisdicionais.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.140/RR	PGR	Constituição estadual que atribui à Assembléia Legislativa o poder de julgar as contas do Tribunal de Contas do Estado, do tribunal de Justiça e do Ministério Público e de julgar as contas do Poder Legislativo apresentadas obrigatoriamente pela Mesa. Norma outra que atribui ao Tribunal de Contas o poder de apenas "apreciar" (e não julgar) as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelo Presidente da Assembléia Legislativa. Inconstitucionalidade, já que tais normas e expressões atribuíram à Assembléia Legislativa do Estado de Roraima competências que a Constituição conferiu, no plano federal, ao Tribunal de Contas da União e, no plano estadual, ao Tribunal de Contas da unidade da Federação, entre elas a de julgar as contas do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, e do Poder Legislativo do Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
486/DF	PGR	Processo de reforma da constituição estadual - necessária observância dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal (art. 60, §§ 1º a 5º) - impossibilidade constitucional de o estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na lei fundamental da república, a condicionar a reforma da constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 (quatro quintos) da totalidade dos membros integrantes da Assembléia Legislativa - exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo poder legislativo local.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.779/PE	PGR	Constituição do Estado de Pernambuco. Incisos VI e VII do art. 14 e as expressões " e das mesas diretoras das câmaras municipais" e a mesa diretora da câmara municipal", contidas, respectivamente, no inciso III do § 1º e no § 2º, ambos do art. 86. Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembléia Legislativa para julgar as contas do poder legislativo, do tribunal de contas, do tribunal de justiça e das mesas diretoras das câmaras municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
792/RJ	PP	Reeleição de membros da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa. A norma do § 4º do art. 57 da CF que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
793/RO *	PP	A norma do § 4º do art. 57 da CF que, cuidando de eleição das mesas das casas legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas constituições dos estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional	Facultatividade de reprodução do modelo federal/ Modelo federal

ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
		estabelecido. Os requisitos para nomeação dos membros do tribunal de contas da união, inscritos no art. 73, § 1º, da CF, devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, na constituição dos Estados-membros, porque são requisitos que deverão ser observados na nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos estados e Conselhos de Contas dos municípios.	de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
687/PA	PGR	Câmara de Vereadores e fiscalização do Prefeito. A Constituição estadual não pode impor, ao prefeito municipal e seus respectivos auxiliares, do dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, sob pena de configuração de crime de responsabilidade. Ausência de correspondência com o modelo positivado na Constituição da República. Violação da separação de poderes e da autonomia municipal e da competência legislativa da União para tipificar ilícitos político-administrativos. Competência da Assembléia Legislativa para efetuar, em sede de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional, o controle externo das contas do respectivo Tribunal de Contas, mediante exame de relatórios trimestrais e anuais. Possibilidade. Eficácia do exercício, pela instituição parlamentar, do seu poder de controle externo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

* A ADIN 793-RO também se encontra inserida no item "Estrutura de Tribunais de Contas".

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
4154/MT	GOV	Emenda constitucional que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos do estado de Mato Grosso. Projeto originado na assembléia legislativa. Inconstitucionalidade formal. Vício reconhecido. Violação à reserva de iniciativa do chefe do poder executivo	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
2997/RJ	PP	Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
1914/RO	GOV	Art. 137, § 2º, da Constituição do Estado de Rondônia, com a redação da EC nº 8/98 Dotação orçamentária dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Repasse dos recursos correspondentes. Atribuição à instituição financeira centralizadora da receita do Estado. Inadmissibilidade. Ofensa ao art. 84, II, da CF.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
3555/MA	PGR	Art. 24, § 11, da Constituição do Estado do Maranhão. Competência legislativa. Servidor Público. Militar. Regime jurídico. Vencimentos. Soldo de praça da Polícia Militar. Garantia de valor não inferior ao do salário mínimo. Inadmissibilidade. Iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Usurpação. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da CF, aplicáveis aos estados.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
2447/MG	GOV	Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
2873/PI	GOV	Art. 54, VI da Constituição do Estado do Piauí. Vedação da fixação de limite máximo de idade para prestação de concurso público. Ofensa aos artigos 37, I e 61, § 1º, II, c e f, da Constituição Federal. Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II da CF, que determinam a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
3362/BA	AMB	Poder - Prerrogativa - Tribunal de Justiça - Composição. Vulnera a Constituição Federal norma de Carta estadual que preveja limite de cadeiras no Tribunal de Justiça, afastando a iniciativa deste quanto a projeto de lei visando à alteração.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
820/RS	GOV	A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na "manutenção e conservação das escolas públicas estaduais" vinculou a receita de impostos a uma despesa específica -- afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
2.873/PI	GOV	Dentre as regras do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II da CF, que determinam a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo na elevação de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.448/RJ	GOV	Disposição constitucional estadual que impõe o pagamento de décimo-terceiro salário aos servidores estaduais em data e forma definidas. Abuso de poder constituinte estadual, por interferência indevida na programação financeira e na execução de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
541/PB	GOV	Inconstitucionalidade dos arts. 41, 42, 43 e seu parágrafo único, 44, 45 e seu parágrafo único, do ADCT da Constituição da Paraíba, porque ofendem a regra da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo quanto à majoração de vencimentos dos servidores públicos (CF, art. 61, § 1º, II, a). Cabe à Constituição estadual estabelecer a competência dos seus Tribunais, observados os princípios da Constituição Federal (CF, art. 125, § 1º). Constitucionalidade do inciso XII, do art. 136, da Constituição da Paraíba que fixa a competência do Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns ou de responsabilidade, o Procurador-Geral de Justiça.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
572/PB	GOV	Preceito que proibiria o governador de tomar a iniciativa de projetos de lei referentes à alteração de vencimentos dos servidores. O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo chefe do executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os poderes.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.695/PR	GOV	Constituição estadual. Regime jurídico dos servidores públicos. Tempo de serviço. Competência privativa de chefe do Poder Executivo. Ofende o princípio da reserva de iniciativa a eventual ampliação de incidência de vantagens funcionais sem a participação ativa do poder competente.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.863/PB	GOV	Constituição estadual. Norma que assegura o 'princípio de hierarquia salarial', ou seja, estipula um percentual de acréscimo salarial, conforme a classe, referência ou padrão. Matéria de remuneração de servidor público. Iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.689/PE	PGR	Promoção de programa de assistência integral as crianças e adolescentes previstos na constituição estadual. Determinação de norma estadual de que "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais". Inconstitucionalidade. Competência exclusiva ao chefe do Poder Executivo para a iniciativa da lei orçamentária anual (art. 165, inciso III). Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da CF), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, inciso III).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
2.393/AL	GOV	A constituição estadual não pode fixar prazo para que o chefe do Poder Executivo estadual, encaminhe à Assembleia Legislativa, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, projeto de lei que defina, na forma prescrita pela parte final do inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, as transgressões militares a que estão sujeitos os servidores públicos militares do estado de Alagoas. Vício de inconstitucionalidade formal pois impõe ao chefe do poder executivo, e em prazo determinado, o encaminhamento de projeto de lei, que, segundo a Constituição Federal depende exclusivamente de sua própria iniciativa, por tratar de regime jurídico de servidor público (art. 61, § 1º, letra "c").	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.730/RN	GOV	As normas básicas da Carta Magna Federal sobre processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros. Vantagens a ser concedidas aos servidores públicos civis. Iniciativa legislativa privativa de Governador.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
106/RO	GOV	Criação e atribuições de Conselho de Governo em conformidade com a Constituição Federal. Inconstitucionalidade da inclusão do Procurador-Geral de Justiça e dos Presidentes dos Tribunais de Justiça e de Contas na composição do Conselho de Governo. Competência do Tribunal de Justiça para criar e disciplinar seus serviços auxiliares. Inconstitucionalidade de estipulação de prazo para que o Tribunal de justiça envie projeto de lei disposto sobre matéria que lhe é privativa. Invade a competência legislativa privativa da União preceito que subordina a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, à prévia autorização legislativa. Inconstitucionalidade formal da norma que dispõe sobre regime jurídico de servidor público, matéria reservada à iniciativa do presidente da república.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
217/PB	GOV	Requisitos para a nomeação do Procurador-Geral, do Procurador-Geral Adjunto e do Procurador-Corregedor. A Constituição da Paraíba, ao atribuir autonomia funcional, administrativa e financeira à Procuradoria Paraibana, desvirtua a configuração jurídica fixada pelo texto constitucional federal para as Procuradorias estaduais, desrespeitando o art. 132 da Carta da República. A norma, ao estabelecer requisitos para a nomeação dos cargos de chefia da Procuradoria-Geral do Estado, limita as prerrogativas do Chefe do Executivo estadual na escolha de seus auxiliares, além de disciplinar matéria de sua iniciativa legislativa, na forma da letra c do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
250/RJ	GOV	Regime jurídico de servidores estaduais. Vício de iniciativa. Sendo os dispositivos impugnados relativos ao regime jurídico dos servidores públicos fluminenses, resulta caracterizada a violação à norma da alínea c do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que sendo corolário do princípio da separação de poderes, é de observância obrigatória para os estados, inclusive no exercício do poder constituinte decorrente.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
843/MS	GOV	Regime jurídico de servidores estaduais. Vício de iniciativa. Sendo os dispositivos impugnados relativos ao regime jurídico dos servidores públicos sul-matogrossenses, resulta caracterizada a violação à norma da alínea c do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que sendo corolário do princípio da separação de poderes, é de observância obrigatória para os estados, inclusive no exercício do poder constituinte decorrente.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
483/PR	GOV	Normas que, disposto sobre servidores públicos do estado, padecem de inconstitucionalidade formal, por inobservância da reserva de iniciativa legislativa ao chefe do Poder Executivo, corolário da separação dos poderes, imposta aos estados pelo art. 25 da Constituição Federal e, especialmente estadual, pelo art. 11 de seu ADCT.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.434/SP	GOV	Servidor público: remuneração: equiparação, por norma constitucional estadual, de Procuradores Autárquicos e Procuradores do Estado, em vencimentos e vantagens: inconstitucionalidade formal e material. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
182/RS	GOV	Ao tempo da Constituição anterior (1967/1969), já era pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de não poder a constituição estadual estabelecer normas sobre matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, por implicarem burla ao respectivo exercício. E tal entendimento não se alterou sob a vigência da atual Constituição, de 05.10.1988.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
1.064/MS	GOV	Emenda à Constituição estadual institui salário mínimo profissional para engenheiros, químicos, arquitetos, agrônomos e médicos veterinários. Manifesta ofensa ao princípio constitucional da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para leis que têm por objeto remuneração de servidores. Norma que, de outra parte, institui vinculação de vencimentos de servidores estaduais a índice ditado pelo governo federal, garantindo-lhes reajustamento automático, independentemente de lei específica do estado, contrariando a norma do art. 37, XIII, da CF e ofendendo a autonomia do Estado-membro.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
240/RJ	GOV	Por preferir a exigência da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a elaboração de normas que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico, de acordo com o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal; e, ainda, por ultrapassar a ordem de beneficiários inscrita no art. 201, V, da mesma Carta, é inconstitucional o art. 283 da Constituição Fluminense, ao facultar o legado da pensão por morte, a pessoas que não satisfaçam aquelas condições de dependência.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
103/RO	GOV	Vinculação de receita de impostos realizada por Constituição estadual. Inconstitucionalidade formal ao permitir a destinação de venda orçamentária, sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual e que, ademais, é privativa (art. 61, § 1º, inciso II, "b", c/c arts. 25 e 11, todos da Constituição Federal). Incidem, igualmente, em inconstitucionalidade material, pois vinculam receita tributária, em hipótese não enquadrada nas ressalvas contidas no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, ofendendo, assim, a norma proibitiva que nele se contém.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
430/DF	PP	As regras básicas do processo legislativo federal - incluídas as de reserva de iniciativa, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes; o princípio - que diz com as relações entre os poderes constituídos -, não obstante, e oponível à validade de normas constitucionais locais que, ao invés de disciplinar questões atinentes as bases do regime jurídico do pessoal do Estado, ocupa-se de temas pontuais de interesse de setores específicos do funcionalismo e cuja inserção, na Constituição local, representa fraude inequívoca à reserva de iniciativa do Governador para a legislação ordinária sobre a matéria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
248/RJ	GOV	A iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes. Incide em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria do domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico-administrativa do Poder Executivo local. A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
139/RJ	AS	ADCT de Constituição estadual em conflito com a Lei Básica Federal. A criação do direito à aposentadoria dos titulares das Serventias Judiciais e Extrajudiciais mediante norma transitória de constituição estadual vulnera a regra segundo a qual os Estados organizam-se e regem-se pelas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios que decorrem da Lei Básica Federal. A autonomia das Assembleias Constituintes Estaduais está ligada à estrutura e organização do Estado, não alcançando o tratamento de situações individualizadas, especialmente quando afaste o princípio de que cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, bem como reforma e transferência de militares para a inatividade.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
322/MG	PGR	Inconstitucionalidade de norma da Constituição estadual que atribui ao Chefe do Executivo municipal, como regra, iniciar o processo legislativo e, apenas como exceção, essa atribuição é reservada à Câmara Municipal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
3140/CE	PGR	1. Compete à Constituição do Estado definir as atribuições do Tribunal de Justiça, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição da República. Essa competência não pode ser transferida ao legislador infraconstitucional.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO E COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
3.022/RS	PGR	Norma estadual que atribui à Defensoria Pública do estado a defesa judicial de servidores públicos estaduais processados civil ou criminalmente em razão do regular exercício do cargo extrapola o modelo da Constituição Federal (art. 134), o qual restringe as atribuições da Defensoria Pública à assistência jurídica a que se refere ao art. 5º, LXXIV.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
541/PB	PGR	Cabe à Constituição do Estado-membro estabelecer a competência dos seus Tribunais, observados os princípios da Constituição Federal (CF, art. 125, § 1º). Constitucionalidade do inciso XII, do art. 136, da Constituição da Paraíba que fixa a competência do Tribunal de Justiça para processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns ou de responsabilidade, o Procurador-Geral de Justiça.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.480/PB	GOV	Instituto da Reclamação Constitucional: de acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal) e de acordo, também, com os princípios de simetria (art. 25, caput e § 1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na constituição estadual dentre as competências do Tribunal de Justiça.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
2.587/GO	PP	Constituição estadual não pode prever prerrogativa de foro em Tribunal de Justiça para delegados de Polícia Civil do Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.212/CE	GOV	Previsão, no âmbito estadual, do instituto da reclamação. Instituto de natureza processual constitucional, situado no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a da Constituição Federal. Inexistência da ofensa ao art. 22, inciso I da Constituição Federal. A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal. Em consequência, a sua adoção pelo Estado-membro, pela via legislativa local, não implica em invasão da competência da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I da CF). A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INSTITUIÇÕES DE MEDIDAS PROVISÓRIAS			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
425/TO	PP	1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
2.391/SC	PP	Art. 51 e parágrafos da Constituição do Estado de Santa Catarina. Adoção de medida provisória por Estado-membro. Possibilidade. Arts. 62 e 84, XXXVI da Constituição Federal. Aplicabilidade, nos Estados-membros, do processo legislativo previsto na Constituição Federal. Inexistência de vedação expressa quanto às Medidas-Provisórias. Necessidade de previsão no texto da Carta estadual e da estrita observância dos princípios e limitações impostas pelo modelo federal.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.

Grupo 3 – Processos em Pesquisa "Livre" pela expressão SIMETRIA

- Atribuições e Prerrogativas de Chefe de Executivo
- Estruturação de tribunal de Contas
- Estruturação e Atribuições do Poder Legislativo
- Invasão de Competência de Iniciativa no Processo Legislativo
- Estruturação das Funções Essenciais à Justiça
- Estruturação e Competência do Poder Judiciário
- Instituições de Medidas Provisórias

ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI-MC 4298/TO	PP	Lei nº 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição indireta pela Assembléia Legislativa. Votação nominal e aberta. Constitucionalidade aparente reconhecida. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade.	Facultatividade de reprodução do modelo federal
ADI 3.549/GO	PGR	A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
ADI 3.853/MS	OAB	Instituição de subsídio mensal e vitalício aos ex-governantes daquele estado, de natureza idêntica ao percebido pelo atual chefe do poder executivo estadual. Garantia de pensão ao cônjuge supéstitute, na metade do valor percebido em vida pelo titular.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.281/PA	GOV	Nomeação de dirigentes de autarquias e fundações públicas pelo Governador do Estado, após aprovação das indicações pela Assembléia Legislativa. Observância ao modelo federal, que prevê a participação legislativa na nomeação de dirigentes de autarquias ou fundações públicas (CF, art. 51, III, f). Vício de inconstitucionalidade. Inexistência. Exercício de cargo de direção nas autarquias e fundações públicas estaduais, a título interino, por prazo superior a sessenta dias. Hipótese em que é exigida a aprovação pela Assembléia Legislativa. Vedação. Ofensa ao princípio da livre iniciativa do Chefe do Executivo para proceder às nomeações. Alegação improcedente. A exemplo do que sucede no plano federal, o estabelecimento de prazo suficiente e razoável para que o Governador escolha os seus auxiliares não vulnera preceitos da Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ATRIBUIÇÕES E PRERROGATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 910/RJ	PGR	Delegação de competência. Inobservância do art. 84, IV, da Carta Federal. Por simetria ao modelo federal, compete apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição de decretos e regulamentos que garantam a fiel execução das leis.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.172/DF	GOV	Art. 96, <i>caput</i> da lei orgânica do Distrito Federal. Art. 49, III, da CF. Licença da Câmara Legislativa para que o Governador ou o vice se ausentem do território distrital por mais de quinze dias. Simetria federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 678/RJ	GOV	Extensibilidade do modelo federal - CF, art. 49, III - aos Estados-membros: a autorização prévia da Assembléia Legislativa para o Governador e o Vice-governador se ausentarem do território nacional será exigida, se essa ausência exceder a quinze dias.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 738/GO	GOV	Constituição do Estado de Goiás. Governador e vice-governador. Licença para se ausentarem do país por qualquer período. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 452/MT	PGR	A escolha do procurador-geral da república deve ser aprovada pelo Senado (CF, art. 128, § 1º). A nomeação do Procurador-Geral de justiça dos Estados não está sujeita à aprovação da Assembléia Legislativa. Compete ao Governador nomeá-lo dentre lista triplíce composta de integrantes da carreira (CF, art. 128, § 3º). Não aplicação do princípio da simetria.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
ADI-MC 1.890/MA	PP	O processo e julgamento do Governador nos crimes de responsabilidade e nos crimes comuns: Lei 1.079/1950, arts. 75 e 79; Lei 8.038/1990, arts. 1º ao 12. O princípio da simetria federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI-MC 678/RJ	GOV	Ao primeiro exame, exsurge a necessidade de observar-se a simetria com a Carta Federal, no que esta confere certa flexibilidade à atuação do Presidente e do Vice-presidente da república, apenas condicionando as ausências do País à autorização do Congresso Nacional quando ultrapassem o razoável período de quinze dias.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
Rp 892/RS	PGR	(1973) Governadores dos estados. Subsídio mensal e vitalício, cessada a investidura do cargo. Inconstitucionalidade do art. 192 da Constituição do estado, na redação que lhe atribui a emenda constitucional nº 2, de 30/06/1972, por destoar do modelo federal, ao qual estava jungido (art. 84 da Constituição de 1967/1969)	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS			
ADI	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 3307/MT	PGR	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Estadual. Inconstitucionalidade do exercício de suas funções por membros do Ministério Público Estadual. Simetria obrigatória com o modelo nacional.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 916/MT	GOV	Tribunal de Contas. Norma local que obriga o Tribunal de Contas Estadual a examinar previamente a validade de contratos firmados pela Administração. Regra da simetria. Inexistência de obrigação semelhante imposta ao Tribunal de Contas da União	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
Rcl 6702 MC-Agr / PR	RCL	À luz do princípio da simetria, o processo de escolha de membros do Tribunal de Contas pela Assembléia Legislativa por votação aberta, ofende, a princípio, o art. 52, III, b, da Constituição.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI-MC 3.715/TO	AS	A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 396/RS	AS	Vinculação aos subsídios dos magistrados estaduais de remuneração, bem como dos respectivos limites máximo, das Carreiras de Conselheiro e Auditor do Tribunal de Contas, de Procurador do Estado e dos membros do Ministério Público estadual. Inexistência de violação ao princípio da simetria pelo disposto no art. 74, § 1º, da constituição estadual, uma vez que a necessária correlação de vencimentos dos Conselheiros do Tribunal de contas se dá em relação aos Desembargadores do Tribunal de Justiça.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
RE 223.037/SE	TC	Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, art. 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, <i>incidenter tantum</i> , por violação ao princípio da simetria (CF, art. 75).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI-MC 2.361/CE	AS	O controle externo das contas do Estado-membro é do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar da Assembléia Legislativa, na forma do art. 71 da Constituição Federal, por força do princípio da simetria. Constitui ato atentatório à efetiva atuação das Cortes de Contas disposição que restrinja do seu controle fiscalizador quaisquer das competências constitucionais a elas outorgadas como agentes desse <i>munus</i> (CF, art. 71).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
RE 97.858/SP	Estado de São Paulo	Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Fazem jus aos mesmos vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado. Guarda a norma do art. 89 da Carta Estadual simetria com a regra do art. 72 da Constituição Federal. (1984)	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 3619/SP	PP	Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da Assembléia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos estados-membros. Violação do artigo 58, § 3º, da Constituição do Brasil	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 3.619/SP	PP	Comissão parlamentar de inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da Constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos Estados-membros. Violação do art. 58, § 3º, da Constituição do Brasil.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 3.046/SP	GOV	O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 134/RS	AS	Conforme prevê o art. 49, X, da Constituição Federal, a função fiscalizadora do Poder Legislativo está restrita aos atos do Poder Executivo. Não observância ao princípio da simetria (...) interpretação conforme a Constituição, para excluir do seu alcance os atos jurisdicionais.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 792/RJ	PP	A norma do § 4º do art. 57 da CF que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido.	Facultatividade na reprodução de modelo federal.
ADI-MC 1.528/AP	PP	Assembléia Legislativa. Permissão de reeleição dos Membros da Mesa Diretora (art. 95, I e § 3º do art. 100, ambos da constituição do Amapá, com a redação dada pela Emenda nº 7, de 31/10/1996).	Facultatividade na reprodução de modelo federal.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 2730/SC	GOV	Lei n. 12.385/2002, do Estado de Santa Catarina que cria o Programa de Assistência às Pessoas Portadoras da Doença Celíaca e altera as atribuições de secretarias estaduais. Vício formal. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da constituição da república. Princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 2329/AL	GOV	Lei alagona n. 6.153, de 11 de maio de 2000, que cria o Programa de Leitura de Jornais e Periódicos em Sala de Aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do estado. Afronta ao art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria federativa de competências.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 3930/RO	GOV	À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
RE 396970	Mun. de São Paulo	Serviços públicos e organização administrativa. Processo legislativo. Iniciativa. Poder Executivo. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre serviços públicos e organização administrativa do estado	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 2192/ES	PGR	I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio simetria	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 858/RJ		À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 2857/ES	GOV	Lei 6.835/2001 do Estado do Espírito Santo. Inclusão dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes no SERASA, CADIN e SPC. Atribuições da Secretaria de Estado da Fazenda. Iniciativa da mesa da Assembléia Legislativa. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição Federal)	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros
ADI 2.857/ES	GOV	A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.029/SC	GOV	Lei estadual que dispõe sobre a situação funcional de servidores públicos: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II a e c, CF/1988). Princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.275/SP	GOV	Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.966/RO	GOV	À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.079/SC	GOV	Incorre em vício de inconstitucionalidade formal a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados de Federação, à luz do princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.304/SC	GOV	As matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo somente podem ser objeto de emenda na hipótese de não representarem aumento de despesas. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.711/SC	GOV	Iniciativa Parlamentar. Gratificação de produtividade aos Procuradores do Instituto Estadual de Saúde Pública. Competência. Incumbe ao Governador exercer, com exclusividade, a direção superior da administração estadual, em simetria com as regras inscritas na Constituição Federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.417/SP	GOV	Delegacia de ensino. Alteração de denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/1988, art. 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição federal, em razão da simetria.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.719/ES	GOV	Lei que atribui tarefas ao DETRAN/ES, de iniciativa parlamentar: inconstitucionalidade. Competência do chefe do poder executivo.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.353/RN	GOV	Concessão de vantagens pecuniárias a servidores públicos. Simetria. Vício de iniciativa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.742/ES	GOV	Lei do Estado do Espírito Santo. Origem parlamentar. Extinção de cargos e promoção de carreiras do corpo de bombeiros militar. Processo legislativo. Simetria. Vício formal de iniciativa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.201/RO	GOV	Não partindo a lei estadual ora atacada da iniciativa do Governador, e dizendo ela respeito a regime jurídico dos servidores público civis, foi ofendido o art. 61, § 1º, II, "c", da Carta Magna.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 102/RO	GOV	Constituição do estado de Rondônia. Limites sobre o número de secretarias de governo e respectivos cargos. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI-MC 2.646/SP	GOV	Organização da polícia militar do estado de São Paulo. Competência do chefe do executivo. Vício de iniciativa.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 1.391/SP	GOV	Processo legislativo: reserva da iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo - CTM): inconstitucionalidade.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

INVASÃO DE COMPETÊNCIA DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI-MC 2.295/RS	GOV	É da competência privativa do presidente da república e, por simetria, do Governador do Estado, a iniciativa de leis que disponham sobre criação, composição e atribuição de órgãos públicos (CF, art. 61, § 1º, II, e).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI-MC 56/PB	GOV	Emenda parlamentar que implicaria aumento de despesas em projeto da iniciativa do Executivo. Falta de indicação da norma da lei fundamental que tornaria obrigatória para os Estados o comando dirigido à União (arts. 61, inciso II, alíneas a e b e 63, inciso I, CF/1988). Inexistência, atualmente, das numerosas regras de simetria compulsória da Carta de 1967 (EC n. 1/69). Matéria que depende de mais acurada indagação. Indeferimento da medida liminar.	Facultatividade na reprodução de modelo federal.
RE 70.728/GB	Estado da Guanabara	Funcionários da Guanabara. Equiparação de vencimentos. Antes mesmo do AC 24/66 e da CF de 1967, art. 96 não cabia ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, a pretexto da isonomia do art. 40, da lei orgânica do antigo Distrito Federal (súmula 339). Os Estados, sem embargo de autonomia para sua organização e administração, já estavam adstritos, sob a CF de 1946, às linhas mestras do regime, devendo guardar simetria com o modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos três Poderes, assim como princípios reguladores do funcionalismo público (1973).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
RE 74.193/GB	Estado da Guanabara	Funcionários da Guanabara. Aumento de vencimentos por isonomia. Antes mesmo do AC 24/66 e da CF de 1967, art. 96 não cabia ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, a pretexto da isonomia do art. 40, da lei orgânica do antigo Distrito Federal (súmula 339). Os Estados, sem embargo de autonomia para sua organização e administração já estavam adstritos, sob a CF de 1946, às linhas mestras do regime, devendo guardar simetria com o modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos três poderes, assim como princípios reguladores do funcionalismo público (1973).	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.

ESTRUTURAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI-MC 1.679/GO	AS	Emenda à Constituição estadual que cria a Procuradoria da Fazenda Estadual, para a representação do Estado "na execução da dívida ativa de natureza tributária", subordinada ao titular da Secretaria da Fazenda, com carreira própria de Procuradores da Fazenda Estadual, nomeados mediante concurso público de provas e títulos. Impugnação da Emenda nº 17/1997 referida, em face do art. 132, da Constituição Federal. A Constituição Federal determina que o cargo integrante da carreira é o de Procurador do Estado.	Vedação de reprodução do modelo federal.

ESTRUTURAÇÃO E COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 2480/PB	GOV	De acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal) e com os princípios da simetria (art. 125, cabeça e § 1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na constituição estadual.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
ADI 2.480/PB	GOV	De acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal) e com os princípios da simetria (art. 125, <i>caput</i> e § 1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na constituição estadual.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI-MC 2.587/GO	PP	A constituição estadual não pode conferir competência originária ao Tribunal de Justiça para processar e julgar os Procuradores do Estado e da Assembléia Legislativa, os Defensores Públicos e os Delegados de Polícia, por crimes comuns e de responsabilidade, visto que não gozam da mesma prerrogativa os servidores públicos que desempenham funções similares na esfera federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.587/GO	PP	Constituição estadual não pode prever prerrogativa de foro em Tribunal de Justiça para delegados de Polícia Civil do Estado.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 882/MT	PGR	Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal.	Modelo federal de reprodução obrigatória para os Estados-membros.
ADI 2.212/CE	GOV	Reclamação Constitucional. A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.
RHC 80.477/PI	Cidadão	Competência do Tribunal do Júri para o processo e julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Art. 5º, XXX, VIII, d, da Constituição Federal. Não prevalece, na hipótese, a norma constitucional estadual que atribui foro especial por prerrogativa de função a vereador, para ser processado pelo Tribunal de Justiça.	Vedação de reprodução de modelo federal.
ADI-MC 2.262/MA	PP	Reeleição dos membros da mesa da Assembléia Legislativa. Ausência do ' <i>periculum in mora</i> '. Hipótese em que não se enquadra no art. 27, § 1º da CF. A Carta republicana não é norma de reprodução obrigatória.	Facultatividade de reprodução do modelo federal.

INSTITUIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA			
PROC.	Autor	Teor da decisão	Resultado
ADI 425/TO	PP	Podem os Estados-membros editar, medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, art. 62).	Facultatividade na reprodução do modelo federal.

Tabela de Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-MC	Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade
AS	Associação
CF	Constituição Federal
CONF	Confederação Sindical
GOV	Governador
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PGR	Procurador-geral da República
PP	Partido Político

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fenanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Tese impressa pelos estabelecimentos gráficos Santa Maria S/A, 1964.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. re., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e mudança constitucional: limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.
- REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo Norte-Americano Atual: uma visão contemporânea*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: introdução*. 2. ed. re. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.