

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO: UMA  
ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A  
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**GUSTAVO DE QUEIROZ BADEJO ALMEIDA**

Rio de Janeiro

2022

**GUSTAVO DE QUEIROZ BADEJO ALMEIDA**

**O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO: UMA  
ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A  
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Carlos Alberto P. N. Bolonha.**

Rio de Janeiro

2022

### CIP – Catalogação na Publicação

dp de Queiroz Badejo Almeida, Gustavo  
O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO SISTEMA FEDERALISTA  
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO  
DE 1988. / Gustavo de Queiroz Badejo Almeida. --  
Rio de Janeiro, 2022.  
57 f.

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves  
Bolonha.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Federalismo. 2. Princípio da Simetria. 3.  
Repartição de Competências. 4. Autonomia. 5.  
Constituição de 1988. I. Alberto Pereira das Neves  
Bolonha, Carlos, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo  
(a) autor (a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto – CRB -7/6283.

**GUSTAVO DE QUEIROZ BADEJO ALMEIDA**

**O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO SISTEMA FEDERALISTA BRASILEIRO: UMA  
ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A  
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Carlos Alberto P. N. Bolonha.**

Data de aprovação: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Orientador

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2022

## **RESUMO**

O marco inicial do ideário federalista é extraído da experiência norte-americana de 1786, com a formulação das primeiras teorias de descentralização político-administrativa. Fortemente influenciado por essas ideias, no Brasil, o federalismo foi desenvolvido sob a égide da antinomia centralização/desconcentração, na medida em que o seu desenho político ora se mostrava mais autoritário, ora se mostrava mais leniente. Contudo, fato é que os seus vieses autoritários se sobressaíram e o país sedimentou a cultura de concentração de poder institucional, intensificada, principalmente, durante o período de ditadura militar (1964-1985). Essa cultura alterou significativamente a concepção federalista vigente tal como deixou marcas na elaboração da Constituição de 1988 e na atuação Supremo Tribunal Federal. O objetivo dessa monografia é demonstrar que a controversa estrutura de repartição de competências estabelecida nos pós redemocratização, privilegiadora da atuação institucional da União em detrimento dos Estados-membros, é também sustentada pela aplicação do princípio da simetria encampado na jurisprudência do STF.

Palavras-chave: Repartição de Competências; Princípio da Simetria; Federalismo; Autonomia.

## **ABSTRACT**

The Federalist system was first structured under the north American experience of 1786, when its initial theories about political-administrative decentralization were formulated. These ideas have directly influenced the Brazilian federalist perspective, which has been developed under shifting political scenarios, swapping between authoritarian and democratic regimes. However, the former mindset has established itself in most part of the country's culture, mostly because of the military dictatorship period (1964-1985), which has escalated a political culture that is opposed to power sharing between democratic institutions. That has significantly impacted in the current federalist perspective, on the key points of interest during the 1988 constitution drafting, and the understandings of the Brazilian Supreme Court about these matters. Therefore, the main objective of this paper is to demonstrate that the division of powers established since redemocratization, which has privileged the strong concentration of private responsibility at the federal level in contrast to the subnational states, is supported by the Supreme Court's jurisprudence when applying the symmetry principle.

Keywords: division of powers; Federalism; Symmetry.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1. O PANORAMA DO FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL</b> ....	10
1.1 As bases do federalismo norte-americano .....	10
1.2 O Federalismo no contexto colonial até o período imperial de 1822.....	13
1.3 Da Proclamação da República de 1891 até a Constituição de 1988.....	16
1.4 A configuração do federalismo na Constituição de 1988.....	21
<b>2. UM ESTUDO DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA</b> .....	23
2.1 A estrutura de repartição de competências .....	23
2.2 Breve análise das prerrogativas da União.....	25
2.3 A descentralização do poder e os Estados-membros na Constituição de 1988.....	27
2.4 Os princípios limitadores da autonomia dos Estados-membros na Constituição.....	30
2.5 A formulação teórica do Princípio da Simetria à luz do federalismo incorporado pela Constituição de 1988 .....	33
2.6 A questão do Experimentalismo democrático à luz do Princípio da Simetria .....	35
<b>3. A ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL</b> .....	37
3.1 Proposta do Capítulo .....	37
3.2 Casos relevantes .....	37
A) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216 .....	37
B) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5356 .....	41
C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2922 .....	44
D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486 .....	47
E) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 821.....	49
<b>CONCLUSÃO</b> .....	51
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54

## INTRODUÇÃO

A análise das experiências do modelo federalista nos remete aos cenários mais antigos da história global, tendo seu marco institucional na experiência norte-americana de 1786, com o surgimento dos primeiros parâmetros de descentralização político-administrativa na Confederação americana. No caso brasileiro, as práticas federalistas foram brevemente vislumbradas no período colonial, mas, só tiveram maior presença a partir da independência do Brasil em diante. Desde então, influenciada pela experiência norte-americana, o cenário político desenvolvido no Brasil – pós independência - foi marcado por diversos episódios de maior e menor concentração de poder nas mãos do governo central, contrastando com ideário político de descentralização almejado pelo federalismo. Não à toa, fato é que último foi estruturado na constituição vigente a partir da repartição de competência entre seus entes federados, com vistas a tentar sedimentar a fragmentação do poder institucional e a garantia de autonomia política e legislativa aos Estados-membros como requisito essencial desta forma de governo.

Contudo, defende-se que o federalismo e, em especial, sua perspectiva cooperativa, perderam parte de sua capacidade de fragmentação do poder institucional por meio da própria estrutura organizacional da Constituição de 1988, que induz tendências centralizadoras destoantes dos objetivos almejados no federalismo. Em especial, a sua repartição de competências concentrou na figura da União a maior parte das atribuições legislativas e administrativas significantes, retirando funcionalidade e autonomia dos Estados-membros, que se viram prestados a atuar dentro dos limites residuais, ou seja, a exercer papel completamente secundário no cenário político brasileiro.

Essa sobrevalorização da União é fielmente amparada pelas decisões judiciais oriundas do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Isso se explica por meio da análise de aplicação do princípio da simetria, que limita o espectro de atuação dos entes federativos e os subordina à observância do parâmetro federal sob pena de invalidação dos seus atos e respectiva declaração de inconstitucionalidade. Fato é que, o uso indiscriminado do princípio da simetria merece atenção, eis que impacta diretamente no exercício de autonomia dos

Estados-membros, gerando, dessa forma, efeitos diretamente vinculados à própria estrutura do pacto federativo previstos no art. 1º da CRFB/88.

Nessa linha de raciocínio, a imposição de simetria nos julgados do STF acaba por inviabilizar a capacidade de experimentação democrática dos Estados-membros. Um dos aspectos mais interessantes da adoção do modelo federalista é justamente o poder constituinte decorrente dos Estados-membros, consistente na viabilidade dos entes federativos se organizarem de acordo com as vontades e peculiaridades da população local, o que pode resultar em inovações interessantes para arranjo institucional do país. Ocorre que, quando da aplicação do princípio da simetria, essa capacidade de experimentação plural é desmantelada com vistas a favorecer a reprodução estática da normativa adotada pela União, portanto, enfraquecendo o papel dos Estados-membros no desenho político-institucional do país.

À vista disso, tem-se como objeto de análise a relação entre a repartição de competência constitucional e a aplicação do princípio da simetria pelo STF nos anos de 1988 e 2022. O objetivo geral desta monografia é demonstrar que a aplicação deste princípio mitiga a autonomia dos Estados-membros ao passo que reforça o protagonismo federal no pacto federativo.

O marco teórico a ser utilizado é pensado a partir da teoria que concebe o modelo federalista vigente da CF/88 como sendo de objetivos cooperativos. Contudo, aponta-se que este propósito é mitigado no contexto pragmático, considerando a histórica concentração de competências na figura da União e dos seus reflexos no equilíbrio de atribuições prevista constitucionalmente<sup>1</sup>.

Com vistas a explorar o tema, esta dissertação organiza-se em quatro capítulos. No primeiro, faz-se inicialmente uma análise histórica do federalismo a partir de sua instituição na experiência norte-americana e, no Brasil, principalmente a partir do império em diante afim de

---

<sup>1</sup> BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros.

<sup>1</sup> ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

<sup>1</sup> NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel. – Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho; Belo Horizonte: Fórum, 2012. – 1. Ed

que sejam compreendidas as raízes históricas do tema. O segundo capítulo trata da repartição de competências prevista na constituição de 1988 e da autonomia dos Estados-membros, notadamente no que se refere à sua capacidade de exercício limitada constitucionalmente. Além disso, é feita uma primeira análise do conceito de simetria, perpassando aspectos históricos importantes cujos reflexos resvalam na atual capacidade de experimentalismo dos Estados-membros. No terceiro e último capítulo, o princípio da simetria será analisado a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## 1. O PANORAMA DO FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

### 1.1 As bases do federalismo norte-americano

O conceito de federalismo moderno é oriundo da experiência norte-americana, notadamente das elaborações teóricas na obra “O Federalista” de John Jay, James Madison e Alexander Hamilton que, com a formação de uma nova república e a independência do poderio inglês, se reuniram na Filadélfia em 1787 para estabelecer os parâmetros do que seria a primeira experiência de federalismo, a qual, posteriormente, serviu de base para a moldura do federalismo presente no Brasil.

Inicialmente, em 1787, a experiência norte-americana se desdobrou a partir do regime que se denominou Confederação, que reunia os Estados Americanos associados no Congresso afim de discutir relações econômicas, comerciais, políticas, entre seus membros. Esse detinha uma relação de submissão em relação ao poder dos Estados, que dispunham de autonomia suficiente para decidir conforme seus interesses. Assim, nesse período, a Confederação Americana acabava por reproduzir a sistemática política presente nas antigas colônias inglesas, gerando entraves políticos delicados no país recém-independente<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a modalidade confederal de Estado restou infrutífera, na medida em que as diretrizes nacionais da confederação não estabeleciam um governo central, capaz de estabelecer metas unificadas<sup>3</sup>. Assim, havia apenas a manutenção de soberania dos Estados confederados, sem alusão à incorporação de um poder executivo centralizado ou, até mesmo da

---

<sup>2</sup> BERCOVICI, 2004. Op. Cit. p. 12

<sup>3</sup> “[...] Os Artigos da Confederação e a política americana durante esses anos tinham duas características dominantes. O poder estava na periferia, nos diversos Estados separados. Nestes, o poder ficava concentrado sobretudo nos legislativos populares, em detrimento de qualquer compromisso com uma separação de poderes. De 1776 a 1787, a América, sob os Artigos, não passou de uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes. O Artigo II dessa primeira Constituição americana declarava que cada Estado conserva sua soberania, liberdade e independência. A maioria dos americanos concordava com John Adams, que, referindo-se a esse período, escreveu: “ninguém pensou em consolidar este vasto continente sob um governo nacional”. Havia, inicialmente, pouca experiência histórica de unidade entre as colônias. Elas tinham histórias diferentes, tradições culturais, religiosas e institucionais diferentes. O que tinham em comum era a dependência da Grã-Bretanha desde seu estabelecimento, e um breve período de dez anos de disputa comum contra os procedimentos comerciais dos ministros Jorge III [...]” – MADISON, James; HAMILTON; Alexander, JAY, John; Os Artigos Federalistas, 1787-1788, tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Editora Nova Fronteira S.A

atuação de um poder judiciário, já que reinava o temor de que o aumento do governo central poderia pôr em risco a liberdade política adquirida pela ex-colônia<sup>4</sup>.

Dito isso, buscou-se a reformulação das normas que regiam a Confederação vigente com vistas a sustentar um novo modelo político-institucional capaz de preservar a unidade norte-americana. É o novo modelo federal, que é definido pela capacidade de descentralização político-administrativa de cada Estado-membro frente a sua projeção de poder dentro da esfera territorial<sup>5</sup>.

Nesse sentido, a estrutura do modelo federal norte-americano buscou estruturar a desconcentração do poder político em 2 (duas) esferas: a federal e a estadual (federalismo dualista). Ambas são regidas, em última instância, pelos ditâmes da constituição e a delimitação da parcela de poder a ser exercida pelos Estados e União é comumente denominada de repartição de competências – núcleo essencial do federalismo<sup>6</sup>.

Nesta repartição, verifica-se que à União caberia a tratativa de temas próprios da política externa, segurança pública, militar, bem como da regulação comercial com países estrangeiros e, aos Estados, lhe seria próprio aquilo que não fosse vedado formalmente pela Constituição, ou seja, a competência residual.

Assim, o federalismo dual, de acordo com a sua concepção originária norte-americana em 1787, elabora uma separação rígida de atribuições federais e estaduais, com cada instância governamental atuando em uma única esfera de competência, sem que haja a interferência na esfera das demais e sem que as demais interfiram na sua<sup>7</sup>.

Neste ponto, importante notar que a divisão de competências adotada, a dualista, é própria de uma política de Estado liberal, uma vez que limita consideravelmente a intervenção estatal no

---

<sup>4</sup> ZIMMERMANN, Augusto 1999 Teoria Geral do Federalismo Democrático Rio de Janeiro: Lúmen Juris, p. 243

<sup>5</sup> QUINTILIANO Leonardo David. Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. Tese de Doutorado, 2012, p. 5. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

<sup>6</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op. Cit. p. 14

<sup>7</sup> COSTA, Alexandre Fábio. A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro e a Centralização na Figura da União Pós-1988, São Paulo, 2015, Universidade Presbiteriana Mackenzie

âmbito econômico. Ocorre que, à época, tal modalidade de divisão gerou inúmeras controvérsias sobre o republicanismo e a teoria da separação dos poderes de Montesquieu,

discussão acalorada na política, vez que se apontava, pelos críticos da constituição de 1787, uma crescente concentração de poder nas mãos de determinados órgãos políticos e figuras políticas.

Nesta linha de raciocínio, o desenrolar do debate norte-americano sobre o republicanismo desenvolveu a ideia de freios e contrapesos (*checks and balances*), que pensaram ser o mecanismo ideal tanto para preservação da forma do governo popular quanto para a coexistência dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, sem a supremacia de nenhum destes perante os demais. A essência da ideia é estruturar um equilíbrio entre os poderes sem que haja definições absolutas, ou seja, uma dinâmica que possibilitasse que um Poder controlasse o outro de maneira equilibrada em detrimento de uma divisão total e estancada dos Poderes<sup>8</sup>.

Com efeito, o raciocínio predominante no modelo dualista clássico se desenvolveu de maneira não linear ao longo da história norte-americana. A ruptura definitiva com este modelo ocorre, de fato, com a política do *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt em 1932-1945, frente às graves consequências financeiras advindas da depressão de 1930.

A grande crise foi intensificada pela incapacidade dos Estados, frente ao modelo dualista, de resolver problemas econômicos regionais. Com isso, a necessidade de repensar a estrutura do modelo federalista vigente - à luz do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos - se mostrou inevitável<sup>9</sup>.

Inicialmente, a partir do *New Deal*, o arranjo federalista americano experimentou a concentração de poder nas mãos do governo federal. Fato é que, no entanto, referida centralização

---

<sup>8</sup> BERCOVICI, Gilberto. 2004. Op. Cit. p.19

<sup>9</sup> Ibid. p.21

foi repensada, posteriormente, com vistas a reintegração dos poderes regionais dos Estados em coordenação com o projeto federal: o federalismo de cooperação.

Este período é caracterizado por uma maior intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federativas<sup>10</sup>. Buscou-se, por fim, o desenvolvimento de uma política alinhada a conjugação de interesses em comum entre as esferas complementares: a matriz norte-americana almeja práticas de cooperação que não mais são subordinadas tão somente ao federalismo dualista.

## **1.2 O Federalismo no contexto colonial até o período imperial de 1822**

A formação do raciocínio federalista no Brasil tem bases históricas e remete primariamente ao período colonial. A chegada dos portugueses ao Brasil por meio da frota naval de Pedro Álvares Cabral, por volta do 1500, objetivou a exploração de terras e metais preciosos do que seria denominado o “Novo Mundo”. Tal objetivo foi inicialmente complexo, dada a condição geográfica de extensão do território, o que culminou na necessidade de estruturação da divisão política-administrativa do espaço a ser explorado.

Nesse sentido, Caio Prado Júnior pontua que a coroa portuguesa, tendo em vista possíveis invasões estrangeiras por piratas e corsários, se viu ameaçada de perder o domínio sobre a recente colônia, impulsionando, desta forma, missões de ocupação cujo objetivo era o desenvolvimento de políticas fragmentadoras do poder central da coroa, tais como o sistema de capitânicas<sup>11</sup>.

Ao contrário do modelo norte-americano, a independência do Brasil de 1822 ocorreu sob a égide de uma monarquia. Após inúmeros conflitos entre o Imperador D. Pedro I e a Assembleia

---

<sup>10</sup> LODI, Ricardo. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. V. 16, 2018. Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Valença.

<sup>11</sup> PRADO JÚNIOR, Caio. Evolução política do Brasil colônia e império. 19ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 12

Constituinte de 1823, foi outorgada a constituição de 1824, que serviu de base para a instituição do unitarismo e a concentração de poder no Brasil. As províncias eram diretamente vinculadas ao governo central e ao Poder Moderador, detendo pouca autonomia para legislar sobre seus assuntos regionais, sem que o Presidente da Província, que é subordinado ao Poder Executivo, avaliasse o pleito para sua aprovação.

Nesse sentido, tal centralização na figura do Imperador reforçou o sentimento de autonomia que já vigorava no ideário social das províncias<sup>12</sup>. Isso resultou na proclamação da Confederação do Equador, influenciada na experiência norte-americana, objetivava unir algumas províncias a serem regidas por uma futura assembleia constituinte. Apesar disso, o movimento foi duramente reprimido pelas forças militares de D. Pedro I que, por sua vez, já estava politicamente em crise com a Câmara dos Deputados e abdicou em 1831.

Após sua abdicação, o governo do sucessor D. Pedro II, ainda em período regencial devido à sua menoridade, apresentou o Projeto Substitutivo Miranda Ribeiro, que extinguiu a vitaliciedade do Senado, convertia os Conselhos Gerais em Assembleias Provinciais, instituía maior autonomia tributária às Províncias. Além disso, a nova Lei de 1832 conferia aos deputados maiores poderes para alteração de artigos da Constituição vigente: a aprovação do Ato Adicional de 1834.

O Ato Adicional de 1834 intensificou o processo de descentralização do poder do governo central para as províncias. As Assembleias Provinciais passaram a poder legislar sobre tributos, empregados, despesas, determinadas autonomias referentes aos órgãos políticos, jurídicos e administrativos, em outras palavras, o ato permitiu maior inclusão das províncias no Poder. Tratou-se, portanto, de um mecanismo essencial de descentralização do poder no curso da história do Estado Brasileiro<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. 2004. Op. Cit. p. 24

<sup>13</sup> ALENCAR, dos Santos, RONALDO, A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais p. 10

Contudo, a descentralização promovida pelo Ato Adicional de 1834 não durou muito tempo<sup>14</sup>. Em verdade, o cenário de grande instabilidade política que assolava o período regencial cedeu espaço para a movimentação política conservadora aprovar a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105 de 1840). Referida lei, na sua interpretação normativa, retoma o raciocínio de centralização do poder na figura governo central e extingue diversas prerrogativas de autonomia anteriormente garantidas às Províncias, de modo a ampliar todo o poder do Imperador frente às Assembleias Provinciais.

Neste ponto, verifica-se que o país se encontrava em um cenário de crescente crise política. Com vistas a reverter o quadro sedimentado pela política conservadora, almejando a formação de uma unidade nacional, D. Pedro II projetou sua antecipação da maioria com apoio da ala liberal do império. Com sucesso, já no Segundo Reinado, D. Pedro II pensou, em parte, o desenho político equilibrado, mas o início do seu governo já demonstrava desgastes oriundos de desajustes em relação à eletividade dos Presidentes das Províncias.

Posteriormente, o Manifesto Republicano de 1870 traz à tona duras críticas ao sistema monárquico vigente. Em seu texto, o pleito, de aspirações republicanas, clamava pela introdução de um sistema federalista que fosse oriundo da experiência norte-americana: o Poder Moderador sofria duras críticas e os prejuízos da centralização de poder excessiva eram diretamente vinculados à figura da Monarquia<sup>15</sup>.

O condão de força do unitarismo no território brasileiro revelou-se enfraquecido, visto que extremamente dependente dos interesses da elite econômica e política da época. A partir de 1850, com a movimentação dos núcleos econômicos em direção ao oeste paulista, a aspiração federalista ganhou nova roupagem, já que a província paulistana – embrião do desenvolvimentismo econômico nacional - buscava recursos para alicerçar sua expansão econômica de base cafeeira<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> BERCOVICI, Gilberto. 2004. Op. Cit. p. 27

<sup>15</sup> CARVALHO, José Murillo de. Federalismo e Centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: Pontos e Bordados – escritos de História e Política. Belo Horizonte. UFMG, 1998. p. 171

<sup>16</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op. Cit. p. 29-30

Já no caminho do fim, observa-se que o império necessitava de uma reforma política estrutural e demonstrava constante sinal de fraqueza. Com a abolição da escravidão em 1888, Rui Barbosa identificou que o sistema monárquico só poderia sobreviver caso escolhesse a federação, razão pela qual propôs algumas medidas tímidas de descentralização na tentativa de coibir riscos à unidade do País<sup>17</sup>. Suas medidas não foram capazes de manter a estrutura vigente e o sistema monárquico foi derrubado em 15 de novembro de 1889.

### **1.3 Da Proclamação da República de 1891 até a Constituição de 1988**

Com a Proclamação da República, o sistema federalista foi instituído de imediato pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889. Inspirado no federalismo dualista norte-americano, a constituição de 1891 não promoveu uma política cooperativa entre a União e seus entes federados, já que, entre outros exemplos, manteve entraves jurídicos no seu texto legal que dificultavam a assistência financeira do governo central para com os Estados em situações de necessidade. Com isso, houve a manutenção de desigualdades regionais entre os membros da Federação, com a predominância econômica de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.<sup>18</sup>

Com efeito, aponta José Murillo de Carvalho que a inspiração no modelo norte-americano consagrou a herança de desigualdades e concentrações de poder oriundas do período Imperial. Fato é que, muito embora raciocínio importado atendesse a demasiados interesses de proprietários rurais no Brasil, há de se observar que não houve revolução prévia no país nos moldes do que aconteceu no caso americano. Isso implica na subversão do ideário inicial contido na revolução americana que, por sua vez, foi aplicada em um país de condições históricas completamente distintas.

A configuração do sistema político desenvolvido na primeira República privilegiava a atuação institucional do Poder Executivo. Neste ponto, merece destaque para a Política dos Governadores, que se caracterizava pela submissão do Congresso Nacional aos ditames de

---

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murillo de, 1998. Op. Cit p. 173

<sup>18</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op. Cit. p. 32

oligarquias estaduais vinculadas ao Presidente da República, que, em suma, representava de modo integral a concentração do poder local-regional nas mãos do governo central<sup>19</sup>. Assim, a dinâmica de sucessão presidencial, lastreada pelo monopólio político “Café-com-Leite” entre São Paulo e Minas Gerais, era garantido pela fraude eleitoral advinda do controle dos coronéis.

O coronelismo é um fenômeno clássico do período republicano e decorre, dentre outros fatores, da herança histórica deixada pela abolição da escravatura, do aumento de contingente eleitoral excedente e das consequências fragmentadoras de adoção do federalismo. Assim, a influência política exercitada pelos donos de terras, comumente denominados “coronéis”, foi intensificada pela relação de dependência do eleitorado à estrutura agrária e fundiária.<sup>20</sup>

Nesse sentido, é como se sistema do coronelismo funcionasse como uma espécie de compromisso político entre integrantes do poder público em ascensão em contraposição à organização política posta dos latifundiários que exercem poder de mando local<sup>21</sup>. Isso culminou na manipulação sistemática dos votos pelos coronéis e a dependência econômica dos Municípios em relação aos Estados, dando respaldo à Política dos Governadores e o consequente desequilíbrio do pacto federativo.

Assim, pode-se dizer que o Congresso Nacional se tornou uma espécie de “fantoche” da operacionalização do interesse dos Governos Estaduais e a República Velha e mostrou, além disso, ser essencialmente um grande interminável acordo de atuação entre os Governadores, o Presidente e o Poder Legislativo<sup>22</sup>.

Ao fim, a elaboração da reforma constitucional de 1926, pensada na tentativa de estancar as revoltas sociais da época, acabou por reafirmar o processo de centralização do poder no governo central. Os Estados exerciam sua autonomia sob os criteriosos ditames da União, o que, em verdade, revela o fracasso desta reforma que em nada alterou a distorção básica do sistema

---

<sup>19</sup> ANDRADE, Paes, 2004. Op.Cit. p. 249

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 35

<sup>21</sup> LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 23

<sup>22</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 37

federativo, senão que a fez mais aguda e severa<sup>23</sup>. O raciocínio de concentração de poder foi sistematizado no cenário político-constitucional brasileiro e a cronologia federativa e republicana finalizada pela Revolução de 1930.

A Revolução de 1930 decorre da desestruturação da política café-com-leite e do consequente embate entre as oligarquias estaduais, à luz do cenário de crise internacional impulsionado pela quebra da bolsa norte-americana em 1929. A crise americana foi amenizada pela estratégia política do *New Deal*, que, entre outros aspectos, propôs a articulação do governo americano de forma fragmentada. O recente resultado positivo desta política influenciou o pensar da Assembleia Constituinte de 1933 e do Governo Provisório de Getúlio Vargas em direção ao tímido pensamento do federalismo de cooperação.

Neste ponto, notável observar que o art. 10 da Constituição de 1934 faz alusão, pela primeira vez na história do Brasil até então, à ideia de competência concorrente entre União e Estados federados: Embora influenciado à época pela Constituição de Weimar 1919, a previsão do referido artigo demonstra a intenção de rompimento com a ideia de federalismo dualista norte-americana.

Contudo, a década de 1930 foi marcada por diversas disputas de cunho político-ideológico que culminaram no fortalecimento e resgate do pensamento autoritário. Diante de intensa radicalização política entre os anos de 1934 e subsequentes, o período político do Estado Novo foi outorgado em 1937, sendo a intervenção federal decretada imediatamente por Getúlio Vargas em todos os Estados da federação<sup>24</sup>.

Assim, verifica-se que o Estado Novo representou uma nova fase da centralização, eis que a intervenção estatal, leia-se, União, alcançou as bases da autonomia Municipal, a estrutura econômica brasileira, os quadros de estrutura das Forças Armadas e as diretrizes administrativo-orçamentárias do país, ao levar-se em consideração a atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP.

---

<sup>23</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo, 2004. Op.Cit. p. 256

<sup>24</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 41

Posteriormente, a política que alicerçava o Estado Novo de Getúlio Vargas terminou, vislumbrando-se, agora, bases constitucionais que garantissem o exercício democrático e participativo. Neste ponto, importante notar que a promulgação da Constituição de 1946 enfatizou a ideia cooperativa do federalismo e objetivou a redução de assimetrias entre os entes federativos, trazendo avanços concretos, notadamente na seara social: a Constituição de 1946 concretizava as bases de um Estado social de Direito<sup>25</sup>.

Não obstante, importante notar que a Constituição de 1946 resgatou a discussão sobre a desigualdade regional no plano federal, pensando formas de cooperação e de integração das diversas regiões brasileiras. Assim, desenvolveu-se um olhar político no sentido de reduzir desproporções regionais, notadamente na região da Amazônia e do Nordeste brasileiro, justificando, desta forma, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Neste ponto, fato é que a proposta original do projeto político mencionado teve como um dos seus escopos o planejamento da reestruturação do federalismo brasileiro, de modo a unir equilibradamente os governos federal e estaduais. Isso decorre, entre outros fatores, da atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônica - SPVEA - e, em especial, da atuação do Conselho Deliberativo da SUDENE, onde havia espaço para a discussão de diversos projetos entre os Governadores eleitos de cada Estado, numa tentativa de exteriorizar a vontade política regional e como ela seria exercida no plano federal<sup>26</sup>.

Ao fim, aduz Ronaldo Alencar dos Santos e Priscilla Lopes de Andrade que a Constituição de 1946 é pensada como o impulso necessário para a mudança entre o federalismo dualista clássico e o cooperativo. Assim, deu-se maior importância ao desenvolvimento de áreas assoladas por problemas socioeconômicos e ecológicos, nas quais sua resolução ultrapassava a esfera de possibilidades financeiras do ente federativo a que estava vinculado<sup>27</sup>.

Com o golpe militar de 1964, o Congresso Nacional perdeu seu protagonismo político e deixou de ser a condição essencial de legitimidade dos governos, eis que os militares fortaleceram desproporcionalmente o Poder Executivo em detrimento dos outros Poderes.

---

<sup>25</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo, 2004. Op.Cit.p. 412

<sup>26</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 45

<sup>27</sup> ALENCAR Ronaldo; ANDRADE Priscilla. Op.Cit.

Neste ponto, o governo sedimentou o desequilíbrio federativo por meio da elaboração sistemática de atos institucionais e atos normativos que alterassem significativamente a constituição da época, servindo esta, ao final, como mero instrumento formal de consulta sem efeitos práticos.

Nesse sentido, o Ato institucional nº 1 foi responsável pela centralização da administração na figura do Poder Executivo e pela possibilidade de cassar mandatos legislativos federais estaduais e municipais prescindindo de sentença judicial proferida por um magistrado devidamente empossado. Já o Ato institucional nº 2 subverteu a lógica das eleições diretas para Presidente da República, extinguiu os partidos políticos e instituiu a possibilidade de o executivo legislar mediante decreto-lei acerca de todas as matérias previstas na Constituição.

Por sua vez, o Ato Institucional nº 3 estende o raciocínio de eleições indiretas para Presidente e o aplicou, também, ao caso de eleição de governadores. Neste ponto, o Ato institucional nº 4 seguiu as bases autoritárias do ato anterior, bem como discutiu a feitura de novo texto constitucional.

Por último, mais marcante de todos os atos, o AI-5, foi baixado em 1968 e foi instituído de forma a englobar todos os atos anteriores<sup>28</sup>. Em suma, direitos políticos foram majoritariamente cassados, houve a suspensão das garantias constitucionais, fechamento do Congresso, intervenção em Assembleias Estaduais e Municipais e exclusão por completo do processo eleitoral democrático.

Ainda que previsto formalmente nas cartas constitucionais de 1967 e de 1969, pode-se dizer que o objetivo federalista de equilíbrio do poder político-institucional foi subvertido em sua totalidade, eis que todas as atribuições foram concentradas na figura da União sob o argumento do desenvolvimentismo econômico nacional.

No decorrer do governo ditatorial, a SUDENE perdeu a sua natureza de instituição administrativa autônoma, ligada diretamente ao Presidente da República, sendo rebaixada

---

<sup>28</sup> ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo, 2004. Op.Cit. p. 412

hierarquicamente aos órgãos que deveria coordenar, como o Instituto do Açúcar e do Alcool e o DNOCS<sup>29</sup>.

Na sequência, o governo federal tentou estimular políticas de desenvolvimentismo regional, tais como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste sem a observância das diferenças econômicas, geográficas, sociais, das áreas em que se pretendia intervir. Com isso, houve a consequente intensificação de assimetrias regionais, com o aumento subsequente da dependência da União para com os Estados menos desenvolvidos.

#### **1.4 A configuração do federalismo na Constituição de 1988**

A redemocratização de 1980 redesenhou a estrutura do federalismo brasileiro, notadamente pela inclusão dos Municípios no centro do cenário político-administrativo do país<sup>30</sup>. Tais entes, agora, dispõem de autonomia e de auto-organização, bem como da sua própria organização normativa, vide o art. 30 da CF/88 e possibilidade de promulgação da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, o federalismo cooperativo é resgatado e instituído de modo expreso no art. 23 da CF/88, de modo a estabelecer matérias de competência comum entre os entes federativos<sup>31</sup>. Assim, tal como o art. 24 da CF/88, sobre a capacidade de legislação concorrente entre os entes federados, percebe-se uma forte tendência na configuração de uma unidade de

---

<sup>29</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 51

<sup>30</sup> No que concerne ao federalismo, a Constituição de 88 não rompeu com a tradição centrípeta brasileira, de extrema concentração das competências normativas no plano federal. Contudo, foi a primeira a atribuir expressamente a natureza de entidade federativa aos municípios, ampliando a sua autonomia. Além disso, promoveu maior descentralização administrativa, bem como financeira. Quanto à última, repartiu de forma mais favorável aos Estados e Municípios as competências tributárias e as receitas decorrentes da arrecadação dos impostos, conferindo a tais entidades federativas condições para o exercício das suas competências materiais, de forma a atenuar a sua dependência econômica em relação ao Poder Central, que caracterizava o regime constitucional anterior.” Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho; NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel. – Belo Horizonte: Fórum, 2012. – 1. Ed.

<sup>31</sup> “O artigo 23 traça competências comuns de cunho administrativo de alto relevo a todos os entes federados. Cabe à União, Estado e Município zelar pelo Meio ambiente, promover a cultura, educação, ciência, preservar a fauna e flora, atuar na segurança, no trânsito, entre outros, impondo a necessidade de atuação coordenada” BASTOS, Thiago Guerreiro. Op. Cit. p. 121 As Formas Federativas do Brasil, México e Argentina no Contexto Latino-Americano: [http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/AS-FORMAS\\_FEDERATIVAS-DO-BRASIL-M%C3%89XICO-E-ARGENTINA-NO-CONTEXTO\\_LATINOAMERICANO-A-EXCESSIVA-SIMETRIA-BRASILEIRA.pdf](http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/AS-FORMAS_FEDERATIVAS-DO-BRASIL-M%C3%89XICO-E-ARGENTINA-NO-CONTEXTO_LATINOAMERICANO-A-EXCESSIVA-SIMETRIA-BRASILEIRA.pdf)

atuação nacional baseada na cooperação, ou seja, resultante da homogeneização – e não centralização - da vontade de todos os membros da federação conjuntamente.

Nessa linha de raciocínio, no tocante às desigualdades regionais, a restauração do federalismo cooperativo pela Constituição de 1988 considera imprescindível a redução das desigualdades regionais e sociais.

Assim, por meio dos seus artigos 3º, III, a CF/88 estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a articulação da União no sentido de redução de assimetrias regionais<sup>32</sup>. Nota-se com isso, apesar de outros aspectos questionáveis, um desejo de reparação de concentrações de poder oriundas do desenvolvimento de autoritarismos ao longo da história brasileira.

Ao fim, quanto aos Estados, por sua vez, lhes foi assegurado o exercício do poder residual, de modo a materializar o raciocínio no art. 25, §1º da Constituição de 1988. A estes será reservada todas as competências não vedadas pela constituição, garantindo que os Estados serão organizados por suas próprias Constituições e Leis, em conformidade com o raciocínio de auto-organização e autogoverno <sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> BERCOVICI, Gilberto, 2004. Op.Cit. p. 61

<sup>33</sup> LEWANDOWSKI, Op.Cit. p.327

## 2. UM ESTUDO DO MODELO FEDERAL BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA

### 2.1 A estrutura de repartição de competências

O atual desenho constitucional brasileiro optou pela divisão do modelo federalista em esferas distintas, quais sejam, a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Assim, este sistema constitucional foi pensado no sentido da repartição de competências legislativas, administrativas, tributárias, entre outras espécies, à luz do seu critério horizontal e vertical de partilha pelos seus entes federados<sup>34</sup>.

Com isso, buscou-se a promoção do equilíbrio federativo e o consequente enfrentamento de discrepâncias econômica-políticas de determinadas regiões, ou seja, da diminuição da histórica desigualdade regional que acompanha o cenário político brasileiro desde seus primórdios.

Nesse sentido, uma das inovações mais importantes trazidas pela Constituição de 1988, foi, sem dúvida, a incorporação do Município como ente federativo próprio da Federação, nos moldes dos arts. 1º e 18 da carta constitucional. Assim, observa-se que o ente federado, no cenário pós-redemocratização, dispõe de determinada autonomia política e financeira, bem como capacidade de autogoverno, exercício de autonomia e execução das competências constitucionalmente previstas.

Neste ponto, de acordo com José Afonso da Silva, competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Desta forma, competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidade estatais para realizar suas funções<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Gilmar Ferreira Mendes conceitua a repartição horizontal como sendo aquela que não admite a concorrência de competências entre os entes federados, havendo, portanto, uma separação discriminada das competências de cada ente federativo. Ao passo que, quando à repartição vertical, assevera o autor que se realiza a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros, estabelecendo, dessa forma, um “condomínio legislativo” entre União e Estados-membros. Fonte para referência: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. – 16. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 1791

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso, 2014. Op.Cit. p. 483

Assim, observa-se que inicialmente a Constituição definiu as competências administrativas da União no art. 21 da CF/88 e suas competências legislativas no art. 22. Já quanto aos Estados, foi pensada sob a característica residual, não enumerada, nos moldes do art. 25, §1º da CF/88. Por sua vez, os Municípios administrariam questões de interesse local e estariam autorizados constitucionalmente a suplementar a legislação federal e estado no que fosse necessário.

A tratativa quanto à competência legislativa concorrente está prevista no art. 24 da CF/88, de matriz verticalizada, ou seja, quando diferentes entes políticos legislam sobre uma mesma matéria, cabendo, neste caso, à União legislar sobre normas gerais e aos Estados legislar de maneira suplementar. Importante apontar que a capacidade de legislar de maneira suplementar também é conferida aos Municípios, no bojo da competência concorrente, no caso de haver interesse local sobre o tema discutido.

No âmbito fiscal, o constituinte de 1988, no contexto de um cenário pós ditadura militar onde havia total centralização de recursos no governo central, buscou uma divisão de competências equilibrada, a fim de garantir maior autonomia financeira aos entes federados.

Neste ponto, os arts. 145 a 169 da CF/88 garantem expressamente que cada unidade da federação será protagonista na instituição de tributos que lhe seja devida, sendo a resultante a receita advinda do exercício da competência tributária, compartilhada em parte entre os entes federados.

Desse modo, portanto, propicia-se que Estados e Municípios com um potencial de arrecadação menor possam, preservando a sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência. Trata-se, também, de meio para permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição. Esse quadro de opções estruturais insere o Brasil na modalidade cooperativa do Federalismo, afastando o país, sob este aspecto, do modelo clássico de Estado Federal<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. – 16. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 1789

## 2.2 Breve análise das prerrogativas da União

De início, cabe destacar que a União é formalmente um ente federativo assim como os Municípios e os Estados não devendo, portanto, sua figura ser misturada com a República Federativa do Brasil. Desfaz-se tal impressão ao exame do art. 18, que estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição<sup>37</sup>.

Entretanto, é ela quem representa a federação brasileira, figurando como pessoa jurídica de Direito Internacional, no plano externo e nas relações multilaterais com outros países, além de deter exclusividade na promulgação de leis nacionais, decretação de intervenção, estado de sítio e de defesa (arts. 21, I, II, III, V da CF/88).

No plano legislativo, edita tanto leis nacionais - que abrangem todos os habitantes do território nacional e outras esferas da Federação -, assim como as leis federais, que incidem sobre os jurisdicionados da União, como os servidores federais e o aparelho administrativo da União<sup>38</sup>.

A repartição das competências legislativas é de grande importância para o delineamento das políticas de combate a assimetrias econômicas regionais bem como do objetivo de descentralização político-administrativa encampada pelo constituinte de 1988. Como já apontado anteriormente, a competência privativa da União é extraída diretamente do art. 22, notadamente de todos os seus 29 incisos, os quais, somados à outras disposições constitucionais sobre o tema, como das atribuições do Congresso Nacional, estabelecem o rol de disciplinas que estão inclusas no âmbito federal.

Nessa linha de raciocínio, a ramificação da competência legislativa da União pode ser mais bem exemplificada a partir do raciocínio exposto na tese de Leonardo David Quintiliano, ao analisar a obra de Sérgio Resende de Barros<sup>39</sup>, que pode ser fragmentada pela edição de três

---

<sup>37</sup> SILVA, José Afonso, 2014. Op.Cit. p. 496

<sup>38</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, 2021. Op.Cit. p. 1795

<sup>39</sup> QUINTILIANO Leonardo David. Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. Tese de Doutorado, 2012, p. 161. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

tipos de leis: 1) leis federais intransitivas; 2) leis federais transitivas nacionais e; 3) leis federais transitivas federativas.

No desenvolver de sua explicação, o autor expõe que as leis intransitivas são aquelas cujo direcionamento se dá exclusivamente ao que é delimitado no aparato administrativo federal, pois não transitam além da União, não tendo, portanto, resvalado jurídico nos demais entes federativos. Na sequência, que as normas ditas transitivas vão além do aparato da União, vinculando outros entes federativos, sendo o caso, a título de exemplo na tese, uma norma federal sobre licitações e contratos na administração pública da União dos Estados e dos Municípios.

Assim, existem as normas da União que são direcionadas à nação brasileira de modo integral, pois excedem o aparato da União e vinculam todos os nacionais. É o caso das normas sobre direito civil, direito penal, direito comercial, direito agrário. Complementando o raciocínio anteriormente abordado, há inúmeros outros exemplos que englobam a esfera de atuação deste ente federativo na CF/88, tais como legislação sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), sistema monetário nacional (art. 22, VI), energia (art. 22, IV), telecomunicações (art. IV), polícias (art. 22, XXI), bases da educação nacional (art. 22, XXIV), jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia XII).

De modo geral, observa-se que a União concentra a maior parte das atribuições, ficando bem aquinhada na partilha das competências federativas<sup>40</sup>. Nesse sentido, aponta a tese de Fábio Alexandre Costa que a descentralização das competências do governo central e, notadamente, da repartição da receita da arrecadação tributária, não significou, contudo, que a Constituição tenha despido a União dos meios para continuar sendo o ente federativo mais poderoso economicamente<sup>41</sup>.

Nesse sentido, a União detém o monopólio de atividades economicamente essenciais, tais como: pesquisa e lavra das jazidas de hidrocarbonetos fluidos, refino do petróleo e importação e exportação dos produtos dos seus derivados, gás natural e afins, industrialização e comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. Afinal, pontua Fábio, a CF/88

---

<sup>40</sup> SILVA, José Afonso, 2014. Op.Cit. p. 500.

<sup>41</sup> COSTA, Fabio Alexandre. A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro e a Centralização na Figura da União Pós-1988.

continua concentrando atribuições e competências legislativas na União, de modo a reduzir a abrangência da competência residual aos Estados.

Nessa perspectiva, é cediço que o governo federal, operacionalizado pela figura da União, pode legislar acerca de praticamente qualquer área concernente ao espaço político, na medida em que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas.

Assim, basicamente, a União não está, em nenhuma área relevante de política pública, impedida de exercer sua iniciativa legislativa, lhe conferindo grande capacidade de iniciativa legislativa. Com efeito, o governo federal é responsável pela atividade regulatória no que concerne à execução de políticas pelos governos subnacionais, o que evidencia o caráter amplo de sua competência legislativa<sup>42</sup>.

Por fim, nota-se que a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Embora a constituição de 1988 tenha aumentado o rol dos legitimados para propositura de legislação, tão somente a União poderá desenvolver projetos legislativos sobre os 29 *itens* que estão previstas no artigo 22 da CF/88.

À União, também, cabe exclusivamente a propositura de legislação de matérias de competência concorrente. Com isso, a posição de destaque da União denuncia latente contradição do sistema federalista previsto na carta de 1988, que mostra evidente tendência à uniformização e padronização nacional de políticas públicas sobre todos os temas<sup>43</sup>.

### **2.3 A descentralização do poder e os Estados-membros na Constituição de 1988**

Inicialmente, cumpre notar que os Estados-membros são um desdobramento de Estados federados e, sendo assim, estes constituem instituições típicas do Estado Federal, sendo eles as entidades-componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup>ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? <https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHTkcgtCqc/?lang=pt>

<sup>43</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política* n° 24: 105-121 JUN/2005, p. 115

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso, 2014. *Op. Cit.* p. 477

A descentralização normativa, que nasce na Constituição Federal e se espalha nos ordenamentos parciais, encontra na autonomia constitucional do Estado-membro o princípio, que não só permite sua concretização, como, também, a integração dessa particular descentralização no ordenamento jurídico parcial do Estado. A autonomia desdobra-se no poder de elaborar a Constituição Estadual e nela promover a organização do Estado<sup>45</sup>.

Nesse sentido, o princípio estruturante da autonomia federativa dos Estados-membros segue a lógica da competência remanescente, ou seja, propositura de legislação do Estado-membro apenas engloba atribuições que não competem à atividade legiferante da União, nos moldes do art. 25, §1º, da CF/88<sup>46</sup>.

Ademais, a autonomia dos Estados traduz-se pela capacidade política de estruturação do próprio governo estadual, por meio de atividade normativa própria lastreada pelos cidadãos subordinados ao território do Estado-membro. Não há, desta forma, vinculação hierárquica entre a atividade legislativa do Estado-membro e a União, portanto aos Estados-membros é garantido a capacidade própria de exteriorizar suas decisões políticas.

Neste ponto, a autonomia de um Estado-membro pode ser analisada sob o prisma de divisão em 4 (quatro) aspectos essenciais, quais sejam, a capacidade de auto-organização e de autogoverno, de autoadministração e auto legislação<sup>47</sup>.

Nessa linha, no tocante ao primeiro aspecto, o auto-organização, se traduz na capacidade que os estados-membros têm de criarem suas próprias constituições estaduais, lastreado no art. 25 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, complementando este raciocínio, este poder de editar a Constituição tem sido denominado poder constituinte decorrente, sendo condicionado ao que é estabelecido na CF/88<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional 2ª Revista, Atualizada e Ampliada. Belo Horizonte, 1999, p. 480

<sup>46</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. Referência: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm))

<sup>47</sup> LABANCA, Marcelo. Jurisdição Constitucional e Federação Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF. 2009, p.

<sup>48</sup> NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel, 2012. Op. Cit. p. 284

A capacidade de autogoverno dispõe do seu fundamento nos arts. 27, 28 e 125 da CF/88, ao disporem sobre os princípios de organização dos poderes estaduais, notadamente, Poder Legislativo, materializado na figura das Assembleias Legislativas, Poder Executivo, consubstanciado na figura do Governador do Estado e do Poder Judiciário, que repousa no Tribunal de Justiça e outros tribunais e juízes<sup>49</sup>.

A autoadministração também decorre do art. 25, §1º, da CF/88, que expressa o caráter residual da competência dos Estados. Neste artigo, assim como explicitado no caso da auto-organização, é determinado que aos Estados cabe o que não lhe seja vedado constitucionalmente na partilha federativa de competências, ou seja, o que restar dos poderes enumerados nos arts. 21 e 22 (União) e do art. 30 (Municípios)<sup>50</sup>

Já no que diz respeito ao último aspecto, autolegislação, é cediço que os estados-membros têm o poder de elaboração de suas próprias leis, com base na repartição de competências previstas constitucionalmente. Em verdade, no caso dos Estados-membros, a autolegislação é de fato obtida por meio da determinação constitucional de competências legislativas que deverão ser desempenhadas de forma autônoma, sem interferência da união<sup>51</sup>.

Além disso, cumpre pontuar, também, que aos Estados, em caso de ausência de legislação federal sobre os temas elencados no art. 24 da CF/88, caberá a suplementação legislativa estadual destes.<sup>52</sup>É a dinâmica da competência legislativa concorrente, lastreada na repartição vertical de competências, onde se dará o estabelecimento de normas gerais à União e a suplementação aos Estados.

Entretanto, a maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros, não é explicitamente enunciada na Carta. A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para

---

<sup>49</sup> SILVA, José Afonso, 2014. Op. Cit. p. 616

<sup>50</sup> Ibid. p. 617

<sup>51</sup> LABANCA, Marcelo. Jurisdição Constitucional e Federação Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF. 2009, p. 22

<sup>52</sup> QUINTILIANO Leonardo David, 2012. Op. Cit. p. 163.

alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado<sup>53</sup>.

Observando-se as competências privativas da União e as suas competências em áreas estratégicas, como direito civil, direito financeiro, entre outras, depreende-se que a atuação deste ente federativo permeia as principais áreas de atuação administrativa do poder público, restando poucas competências de grande relevância aos Estados. Nesse ponto, é possível diagnosticar que, aos Estados-membros, restam questões coadjuvantes que não raro são particularizações de normas da União<sup>54</sup>.

Ao final, percebe-se que a capacidade de elaborar leis por parte do estado-membro encontra-se limitada pelo plano constitucional federal. Isso decorre tanto do ponto de vista da estrutura organizacional da constituição estadual, como também do aspecto de formação das leis estaduais.

Deste modo, conclui-se que a autonomia do estado-membro é um exercício de atribuição meramente indicativo de uma liberdade vigiada pelas normas constitucionais federais, que preordenam e sistematizam essa mesma autonomia de elaborar normas constitucionais e infraconstitucionais legislativas<sup>55</sup>

## **2.4 Os princípios limitadores da autonomia dos Estados-membros na Constituição**

[...] O poder constituinte decorrente é pensado na demanda que os entes federativos têm de se organizar com base em aspectos próprios e peculiares, na vontade de seu povo vinculado, desde que obedecidos os limites impostos pela própria Constituição. Assim, o seu reconhecimento incorpora a valorização do pluralismo, ao permitir que unidades federais diferentes possam se organizar de maneira distinta<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet, 2021. Op. Cit. p. 1795,

<sup>54</sup> QUINTILIANO Leonardo David, 2012. Op. Cit. p. 163.

<sup>55</sup> LABANCA, Marcelo. 2009. Op. Cit. p. 23

<sup>56</sup> NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel, 2012. Op. Cit. p. 286

O raciocínio a ser apresentado a seguir é proposto na tese de Marcelo Labanca<sup>57</sup>. Como diz o autor, as constituições federais brasileiras têm o histórico de impor limites à autonomia do estado-membro, ora de maneira expressa, ora de maneira implícita.

No advento da Constituição 1988, o constituinte decidiu por não estabelecer, de forma expressa, um procedimento específico para organização dos princípios limitadores da autonomia estadual, fazendo apenas menção genérica à expressão “respeitados os princípios desta Constituição”:

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

Como se vê, a constituição de 1988 não determina de forma expressa à quais princípios os Estados-membros estão vinculados, razão pela qual resta indefinido quais seriam seus reais limites no que concerne à sua capacidade de autonomia, propiciando uma tradição de aplicação de princípios federais nas constituições estaduais.

Nesta seara, levando-se em consideração o caráter genérico atribuído pela CF/88 quanto aos princípios, a doutrina tentou classificar os limites constitucionais à autonomia do estado-membro, seja pela delimitação de princípios dito “sensíveis”, de normas de preordenação, entre outros. Assim, a divisão escolhida distingue as limitações aos estados-membros nos seguintes termos e nomenclaturas: princípios sensíveis, normas de preordenação institucionais, princípios estabelecidos e princípios extensíveis.

O primeiro termo, dos princípios sensíveis, é definido pelo autor Marcelo Labanca como sendo as normas e princípios que o estado-membro deverá obedecer, cuja inobservância enseja a intervenção, nos moldes do art. 34, inciso VII da CF/88. Assim, entende-se como sensíveis no sentido de coisa dotada de sensibilidade, que, sem sendo contrariada, provoca reação, e esta, no caso, é a intervenção nos Estados, exatamente para assegurar sua observância<sup>58</sup>.

Já quanto as normas de preordenação institucionais, entende-se como as normas estabelecidas no plano federal que, de ante mão, estruturam o funcionamento dos órgãos e

---

<sup>57</sup> LABANCA, Marcelo, 2009. Op. Cit. p. 24

<sup>58</sup> SILVA, José Afonso. 2014. Op. Cit. p. 619

funções estaduais. Isso é retratado como sendo uma parte da Constituição estadual dentro da Constituição Federal, tendo, à título de exemplificação, normas que definem eleição nos Estados e imunidades parlamentares para Deputados Estaduais (art. 27 e 28) e regime de estruturação para magistratura estadual e ministério público estadual (arts. 93 e 128, respectivamente).

Na sequência, o aspecto dos chamados “princípios estabelecidos”. Estes princípios dizem respeito ao cumprimento genérico e amplo, pelos Estados-membros, dos direitos fundamentais do art. 5º da CF/88, das normas de organização da Administração Pública do art. 37, por exemplo. Insta observar que o cumprimento destes princípios não é de observância obrigatória pelos Estados-membros, tal como nas nomenclaturas anteriores, que possivelmente ensejam pena de decretação de intervenção e tratam de normas dirigidas às instituições dos estados-membros no plano federal.

Ao fim, os princípios extensíveis, que tratam de normas estruturantes da atribuição dos poderes da União e das instituições dos estados-membros. À título de exemplificação desta nomenclatura, tem-se as normas que definem a atuação dos Tribunais de Contas estaduais nos moldes do modelo federal (art. 75). Igualmente, aplica-se o raciocínio ao art. 61, §1º, inciso I da CF/88, responsável pela estruturação das forças armadas, o que, em tese, seria competência privativa do governador e da respectiva constituição estadual.

No caso do princípio da simetria, este não se coaduna com a temática dos princípios sensíveis, já que os últimos se encontram expressos e endereçado aos Estados-membros na constituição. Por sua vez, também não podem ser incorporados na lógica dos princípios estabelecidos, eis que os estados-membros não estão obrigados a reproduzir o modelo de organização da União, tal como exigiria o raciocínio de simetria. Por fim, também não se encaixam nas normas de preordenação, pois os estados-membros já dispõem de regras de simetria explícitas no que diz respeito à sua organização política.

Nessa linha de raciocínio, o autor termina seu raciocínio constatando que a discussão envolvendo o princípio da simetria se dá no âmbito dos chamados princípios extensíveis, onde se aloca as normas federais de extensão, que analisará a extensão das normas limitadoras das autonomias estaduais.

Em outras palavras, o princípio simetria será utilizado a fim de estabelecer os limites de atuação do estado-membro, notadamente no âmbito jurisprudencial, lugar de pouco consenso sobre o tema<sup>59</sup>

## **2.5 A formulação teórica do Princípio da Simetria à luz do federalismo incorporado pela Constituição de 1988**

Inicialmente, aduz o autor Sérgio Ferrari que as definições sobre simetria e assimetria, no seu sentido ordinário, não podem ser lidas como sendo meros sinônimos de igualdade de desigualdade sendo que, em verdade, tal conceito abrange a discussão sobre partes iguais que, ao serem posicionadas em conjuntos, se opõem.

Já na disciplina do direito, os conceitos de simetria e assimetria são intimamente ligados à estruturação das relações de poder, e, notadamente no contexto do estudo da federação, se referem aos direitos e obrigações de cada Estado-membro, isto é, na sua divisão de competências. Desse modo, tem-se, a partir de um recorte territorial, uma abstração das relações de poder e divisão de competências que é objeto do raciocínio da simetria<sup>60</sup>.

Adiante, o autor conceitua, então, a federação simétrica como sendo uma forma peculiar de ordenação de um determinado Estado Federal, oportunidade na qual a Constituição Federal estabelece regimes jurídicos para cada uma das categorias de entes que compõe a federação.

Neste ponto, como observado no primeiro capítulo, importante lembrar que a dinâmica de distribuição de poder do Estado Federal sofreu inúmeras alterações ao longo da história, dando respaldo à episódios políticos que culminaram em grandes assimetrias federativas. Fato é que a forma federativa tem íntima relação com o regime de governo democrático, pois a descentralização do poder político em núcleos regionais clama pela soberania popular.

---

<sup>59</sup> LABANCA, Marcelo, 2009. Op. Cit. p. 33

<sup>60</sup>FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. O Município na federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica. 2010. 290 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010, p. 85

No caso da história federativa brasileira, uma das alterações mais significativas no sentido de concentração de poder advém da lógica encampada pelos governos outorgados no golpe militar de 1964. É de amplo conhecimento que este período foi marcado por grande supressão de garantias individuais e de restrição de direitos, afetando profundamente a forma de organização federal, que se encontrou enfraquecida, à vista das diversas políticas institucionais que caminhavam em direção ao centralismo.

Nesse sentido, à título de exemplificação da lógica normativa ditatorial, o art. 13, III, da Constituição de 1967, que obrigava o poder constituinte estadual a observar as normas sobre processo legislativo estabelecidas na Constituição Federal. Neste caso, se a Constituição atribuísse ao Presidente da República poder de iniciativa para propor projeto de lei sobre alguma matéria em específico, a Constituição estadual não poderia deixar de conferir competência análoga ao Governador do Estado<sup>61</sup>

Sendo assim, é neste cenário político de ditadura militar, no âmbito das constituições de 1967 e 1969, que foi estabelecido as bases do que é denominado princípio da simetria, que foi inicialmente delimitado como um instrumento político de controle nas eleições indiretas para Governador e a consequente nomeação do Prefeito pelo chefe do executivo estadual<sup>62</sup>.

À primeira vista, a história do conceito, no estudo dos Estados federais, remete à clássica caracterização da necessária observância de um mesmo modelo organizacional para todos os entes que formam a federação. Em outras, palavras, os níveis de autonomia, participação deveriam ser equitativos para todos os entes locais<sup>63</sup>.

Contudo, a simetria passou a designar algo além, um “princípio” constantemente referido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas, até então, com escassa abordagem doutrinária. Neste sentido, o princípio da simetria fundamentaria a obrigatoriedade de que os Estados-membros repitam, em suas Constituições, diversos dispositivos da constituição federal, concretizando-se, então, como um subprincípio do próprio princípio federativo<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel., 2012. Op. Cit. p. 290

<sup>62</sup> BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 141

<sup>64</sup> FERRARI FILHO, Sérgio Antônio, 2010. Op. Cit.p. 86

Assim, nas palavras de Sérgio Ferrari, quer se reconheça ou não, como princípio jurídico, a simetria como tal elaborada na jurisprudência do STF e objeto de análise da doutrina sempre está relacionado a um modelo federal de organização, ao passo da maior ou menor adesão dos entes locais a este modelo<sup>65</sup>.

Por fim, o professor Daniel Sarmento analisa que a exigência geral de simetria não se compatibiliza com o federalismo, que é um sistema caracterizado pela promoção do pluralismo e diversidade nas formas de organização política. Neste ponto, a optativa pelo modelo de simetria, como regra geral, rejeita uma das mais importantes dimensões do federalismo, que é justamente a ideia de “diversidade na unidade”.

## 2.6 A questão do Experimentalismo democrático à luz do Princípio da Simetria

A discussão sobre o experimentalismo democrático remonta o ano de 1932, notadamente no caso *New State Ice Co. v. Liebmann*, nos Estados Unidos, quando o magistrado da Suprema Corte Americana, Louis Brandeis, denominou os governos estaduais de “laboratórios da democracia”:<sup>66</sup>

[...] É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o restante do país [...]

Neste ponto, o sistema federalista propulsiona a atuação de cada ente como se estes fossem pequenos laboratórios de teste. Nesse sentido, de acordo com a ideia de Brian Galle e Joseph Leahy, essa aptidão para a inovação democrática-institucional estrutura os Estados-membros como se fossem inventores sem patentes, ou seja, inventores cujo sucesso da política-institucional moldada dentro do território do Estado-membro poderá ser adotada por outros Estados caso a considerem essencial<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Ibid. p. 88

<sup>66</sup> [...] It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country [...] “*New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S 262, 311 (1932) (Brandeis, Louis)

<sup>67</sup> GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K. Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments. *Emory Law Journal* n. 58.6, 2009, p.1335. Disponível em: <[http://works.bepress.com/brian\\_galle/8](http://works.bepress.com/brian_galle/8)>

Nessa linha de raciocínio, o experimentalismo democrático evita o desgaste político de uma inovação ter que partir do modelo federal para o estadual, pois a estrutura da União tende a ser mais estática em razão de sua complexidade de âmbito nacional.

Por outro lado, quando a inovação migra do local para o nacional, a União á tem uma coleta de dados mínimos de acertos e erros para adaptar a política em sua estrutura, suavizando os impactos na administração pública nacional.

Contudo, a constante utilização do Princípio da Simetria na Jurisprudência acaba por esvaziar o campo de experimentação, de modo a gerar uma consequente perda de inovações democráticas, na medida em que força os Estados-membros a seguirem diretrizes federais nas elaborações de questões locais.

Neste ponto, a tese de Thiago Guerreiro Bastos explica que essas perdas de autonomia deverão ser observadas sob dois aspectos, quais sejam, o esvaziamento político do ente estadual pelo excesso de normas de preordenação e a Constrição simétrica.

Assim, as normas de preordenação tendem a subtrair importância dos textos estaduais na medida em que algumas das decisões políticas mais importantes já foram definidas no texto federal. Quanto à simetria, como regra de extensão, esta limita o trabalho de inovação das Assembleias Legislativas, já que, entre outros aspectos, não pode ser experimentado pelos demais entes federativos<sup>68</sup>.

Deste modo, conclui-se que as autonomias estaduais são fontes de pluralidade e de inovações institucionais dentro do contexto de um Estado Federal, portanto, seu exercício deve ser garantido e não desfigurado por limites genéricos, vagos e imprecisos, tampouco fortalecidos por princípios como o princípio da simetria<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 147

<sup>69</sup> NETO, José, Guimarães Mendes, 2019. Op. Cit. p. 86

### **3. A ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

#### **3.1 Proposta do Capítulo**

Como apontado anteriormente, a linha de atuação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é um importante parâmetro a ser analisado a fim de entender, por completo, qual é o raciocínio dominante por dentre os temas envolvendo autonomia federativa, federalismo de cooperação, princípio da simetria e conflitos de competências entre os entes federativos.

Nesse sentido, o presente capítulo objetiva analisar algumas ações do controle concentrado cujas decisões proferidas materializem a discussão de imposição do princípio da simetria, seja ele observado de modo implícito ou explícito, em contraposição ao exercício da autonomia federativa dos Estados-membros e da sua capacidade de experimentalismo democrático. Para isso, foi utilizado um recorte temporal de julgados que orbitam entre o ano de 1988 até o recente ano de 2022, de modo a evidenciar a tendência centralizadora das decisões do Tribunal desde a redemocratização e consequente superação das constituições de 1967 e 1969.

#### **3.2 Casos relevantes**

A) Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216<sup>70</sup>

A Medida Cautelar em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216 versa sobre a necessidade de observância, pelos Estados-membros, das normas e dos princípios inerentes ao processo legislativo, invocando discussões sobre os limites da autonomia e organização política-administrativa do Estado Brasileiro.

A ação teve início quando o Governador do Estado da Paraíba submeteu ao julgamento do Supremo Tribunal Federal o exame da inconstitucionalidade dos dispositivos da

---

<sup>70</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

Constituição do Estado da Paraíba, notadamente do art. 33, XVIII e do art. 34, §2º que garantem, conjuntamente, ao servidor público estadual, determinados adicionais por tempo de serviço bem como do acréscimo do tempo de serviço prestado à área privada na contagem do tempo de aposentadoria.

Inicialmente, extrai-se do julgado que o Ministro Célio Borja, relator do caso, indeferiu o pedido liminar sob a justificativa de que o processo legislativo não constaria no rol dos princípios federais extensíveis, podendo, assim, conferir maior autonomia política aos Estados-membros, nos moldes da Constituição de 1988.

Diante de controvérsia com os outros Ministros do STF, Célio Borja foi indagado sobre a legitimidade da Constituição Federal, por meio do Poder Constituinte Originário, de estruturar modelos para a Federação. Desse modo, o Ministro asseverou que não se tratava de uma inconstitucionalidade formal:

V. Exa. Me perdoe. O constituinte estadual é limitado, só pode ir estritamente até os limites marcados pela Constituição Federal. Mas se a Constituição Federal não o obriga em certa matéria, sobre ela ele pode dispor autonomamente. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

Diante disso, o Relator indeferiu o pedido da medida liminar. Contudo, os outros Ministros membros do plenário indagaram suas arguições, razão pela qual o Ministro Célio Borja determinou o adiamento da sessão para se aprofundar no tema acerca da extensão dos parâmetros do processo legislativo federal aos demais entes federativos.

Já em nova sessão, defendeu a ideia de que a aplicação da lógica normativa federal aos entes estaduais advém de raízes históricas presentes nas cartas constitucionais da ditadura militar, notadamente do art. 13 da Constituição de 1967 e de 1969, raciocínio o qual a Constituição de 1988 não mais se coaduna.

Isso ocorre, segundo o Ministro, pelo caráter eminentemente plural e democrático do sistema representativo da nova Constituição, que não mais obriga os Estados-membros a seguir as regras de simetria da União tal como ocorria na hipótese do art. 13, III, das constituições passadas.

Deste modo, portanto, o Ministro termina apontando que o princípio concentracionário que moldou o raciocínio institucional do período ditatorial militar não é compatível com o sistema representativo, tendo sido omitida na Constituição de 1988 a cláusula que define a observância obrigatória dos Estados das regras constitucionais federais do processo legislativo. Finalizou o voto com as seguintes palavras: “Desapareceu, destarte, o supedâneo dogmático da impossibilidade de modificarem as unidades federadas a disciplina da iniciativa legislativa posta na Constituição Federal”

Posteriormente, o Ministro Celso de Mello inicia seu voto admitindo a divergência doutrinária sobre o tema e que, nesse interim, parte dos autores considera que o federalismo brasileiro ainda é afetado por excessiva centralização espacial do poder em torno da União Federal.

Contudo, diverge do voto do Ministro Relator. Isso se dá na medida em que ele considera que a Constituição de 1988 contempla um elenco menos abrangente de princípios sensíveis, com a consequente expansão de poderes jurídicos nas coletividades locais, o que não ocorre no caso dos princípios extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos. Neste sentido, aduz no seu voto:

O Estado Federal exprime, no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou à centralização, que se rege pelo princípio unitário, e a tendência à pluralidade, ou à descentralização, que se funda no princípio federativo. Do maior ou menos equilíbrio entre esses dois princípios, resultará, em cada hipótese, um tipo diverso de Estado Federal, quer caracterizado por uma maior centralização, quer por uma maior descentralização. O modelo federal de Estado, em consequência, variável em função desses condicionamentos dialéticos, não se apresenta uno, nem uniforme. ((BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Min. Celso de Mello, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

Na esteira do raciocínio do Relator, o Ministro Sepúlveda Pertence parte seu raciocínio da invocação da autonomia dos Estados-membros votando pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade pleiteada pelo Governador. Segundo o Ministro, isso se justifica na medida em que a imitação compulsória pelos Estados foi retirado do rol dos princípios sensíveis na Constituição de 1988. Já na sua conclusão, terminou comentando o voto do Ministro Celso de Mello:

E óbvio, outros princípios a que S. Exa., o Senhor Ministro Celso de Mello, chamou de princípios extensíveis, poderão levar, se não impor a imitação servil, total,

minuciosa, do processo legislativo federal, ao menos a impor – seja, por exemplo, em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes -, a observância de regras basilares do processo legislativo, que tenham imbricação profunda com esse ou aquele princípio fundamental da Constituição (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Min. Ministro Sepúlveda Pertence, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

Ao final, o Ministro Paulo Brossard votou pelo deferimento da ação cautelar. Inicialmente, durante seu voto, fez breve análise histórica dos modelos de federação adotados ao longo do cenário político brasileiro, concluindo que a questão federativa não deveria ser aprofundada no caso em tela, senão vejamos:

Por isso é que tenho receio, Senhor Presidente, quando vejo questões formuladas em termos muito teóricos, muito abstratos como este da federação – sem entrar neles e antes proclamando explicitamente até o meu temor de fazê-lo – prefiro ficar no caso concreto, e apurar se a disposição constitucional do Estado da Paraíba conflita ou não com a norma federal (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Min. Ministro Paulo Brossard, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

O voto do restante dos Ministros, quais sejam, Sydney Sanches, Aldir Passarinho, Moreira Alves não tiveram como enfoque a discussão abordada acerca do princípio da simetria. Ao final, estes Ministros concordaram com o voto divergente e Medida Cautelar foi deferida.

**Análise:** A ação de controle concentrado ora analisada é relevante para o tema, na medida em que foi desenvolvido um verdadeiro debate acerca da capacidade de extensão das normas federais aos Estados-membros. Nota-se que a maior parte dos ministros, contudo, não adentrou de maneira aprofundada na questão sobre o federalismo durante as votações, eis que alegaram estar no âmbito de julgamento de uma medida cautelar, portanto, não querendo antecipar posicionamentos quanto ao julgamento de mérito da ação.

Fato é que, na dúvida, os Ministros optaram por aplicar o raciocínio do Princípio da Simetria para suprimir provisoriamente a autonomia do Estado da Paraíba. Nessa linha de raciocínio, destaca-se o voto proferido pelo Ministro Paulo Brossard, que aponta a desnecessidade de análise, pela corte constitucional, dos temas que ele considera demasiadamente teóricos, tal como a concepção federalista. Ora, como pode a corte do STF considerar pouco pragmáticas discussões sobre a teoria federalista se, ao contrário, constantemente aplica o vago e impreciso princípio da simetria, que sequer é previsto no texto constitucional?

B) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5356<sup>71</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5356 foi ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL, em face da Lei 4.650/2015, do Estado do Mato Grosso do Sul, que determina que as empresas operadoras do Serviço Móvel de Telefonia instalem equipamentos tecnológicos ou solução tecnológica hábil a identificar e bloquear sinais de telecomunicações nos Estabelecimentos Penais e nos Centros de Socioeducação do Estado

O pedido de declaração de inconstitucionalidade, baseou-se, entre outros aspectos, no afrontamento do pacto federativo pela indicação de que a atribuição para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão é de competência exclusiva da União, nos moldes do art. 21, IX, e 22, XXIV da CF/88.

Nesse sentido, apontou-se, ainda, que foram criadas obrigações não previstas no âmbito dos contratos de concessão, sendo que as imposições da lei impugnada não estão subordinadas à esfera de competência comum ou concorrente entre os entes federativos, tal como alegado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. A última, por sua vez, assevera que os Estados podem legislar, no âmbito da competência concorrente, sobre direito penitenciário e segurança pública, nos termos do art. 24, I e art. 144, da CRFB/88.

A fundamentação do voto do Ministro Edson Fachin se mostrou um dos pontos mais relevantes para a discussão envolvendo competências e simetria, visto que abordou temas concernentes ao federalismo, sua modalidade cooperativa e experimentalismo democrático.

Na sua concepção, para uma correta fundamentação do seu voto, teria de fazer uma análise do Federalismo desde sua conceituação primária até sua dinâmica na constituição vigente. Assim, o ministro, ao comentar os objetivos federalistas da Constituição de 1988, destacou a repartição das competências e o seu aspecto cooperativo, controverso, em relação os entes federativos:

[...] Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, **têm suas respectivas competências sufragadas,**

---

<sup>71</sup> BRASIL, ADI 5356, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017

assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional. Retira-se a possibilidade de que espaços sejam preenchidos para que seja atingido o interesse regional ou local. **Reduzida a importância no exercício de suas competências**, reduz-se também a efetividade deste exercício para o atendimento do bem comum [...] Essa centralização, consoante argumentou o Ministro Luiz Fux na ADI 4.060, teria por fundamento o próprio texto constitucional, que **concentrou diversas competências privativas no âmbito nacional** e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que fazia uma "**leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União**". De fato, ainda de acordo com o voto do ministro Luiz Fux, o recurso ao **princípio da simetria** fez, não raro, com que **estruturas federais fossem mimetizadas pelos demais entes, às vezes de forma artificiosa**. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5356, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator (a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017, grifo nosso)

Nesse sentido, o Ministro destaca que, embora haja uma divisão de competências expressa aos entes federativos, há espaços de indeterminação, que se consubstanciam nas sobreposições de competências de um ente federativo em relação ao outro, no exercício de sua prerrogativa de autonomia. Em vista dessa lacuna, ele desenvolve a discussão sobre o princípio da subsidiariedade, que disporia sobre a primazia do interesse local em detrimento do nacional.

A aplicação desse entendimento às competências concorrentes pode mostrar-se extremamente vantajosa para melhor delimitar qual deve ser o sentido dos termos geral, residual, local, complementar e suplementar. [...] **é necessário não apenas que a legislação federal se abstenha de intervir desproporcionalmente nas competências locais**, como também que, no exercício das competências concorrentes, a interferência das legislações locais na regulamentação federal não desnature a restrição claramente indicada por ela (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5356, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator (a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017, grifo nosso)

Por fim, o Ministro assevera a importância dos reflexos dessa lógica descentralizadora, notadamente ao que se refere ao experimentalismo democrático. Neste ponto, aduz o magistrado:

**Os Estados-membros deveriam servir como verdadeiros laboratórios legislativos**, u seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito. [...] Ou seja, é necessário deixar esse espaço para que experimentos institucionais sejam realizados, com base na vivência local (inclusive como estímulo) para que dessa forma sirva futuramente para a expansão desses modelos, se for o caso. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5356, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator (a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017, grifo nosso)

O ministro Luís Roberto Barroso, ao sustentar seu voto, reconhece a dificuldade do tema ora analisado, que é de difícil determinação quanto à definição de competência. Nesse sentido, tece comentários sobre princípio da proporcionalidade, direito adquirido, e a faculdade de se prestigiar a lei dos Estados-membros.

Ao final, a partir da análise feita da argumentação do advogado Rodrigo, que invocou a questão acerca do experimentalismo democrático, o Ministro se debruça sobre o tema:

Experimentalismo democrático, a meu ver, seria, por exemplo, permitir que um único Estado da federação adotasse o sistema eleitoral distrital, para ver se funciona naquele Estado, ou admite que um município adotasse esse sistema, acho que isso seria experimentalismo democrático, permitir que, fugindo a um padrão imposto pelo modelo federal, Estados e Municípios tivessem a liberdade de testar, de acordo com as suas circunstâncias, modelos diferentes do federal. Mas não é disto que se trata, aqui, acho que, aqui, nós estamos apenas interpretando, por critérios convencionais razoáveis, o que deve ser definido como competência concorrente dos Estados, quando proíbe o sinal de telefonia celular em área de presídios[...] (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 5356, BARROSO, Luís Roberto, Relator (a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Não obstante, o Ministro Roberto Barroso considerou que a competência estadual foi legalmente exercitada, sob análise de sua perspectiva formal de competência concorrente. Os demais Ministros não se dedicaram sobre ao tema com profundidade teórica ou mesmo doutrinária na argumentação jurídica. O relator Ministro Edson Fachin foi vencido e o Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 4.640/2015 do Estado do Mato Grosso do Sul.

**Análise:** Como se depreende do julgado ora analisado, o STF prevalece em alguns casos, no que tange à conflitos de competência, priorizando a atribuição da União em relação aos Estados-membros. Neste acórdão, o tema foi analisado por quase sua totalidade de membros apenas pelo aspecto formal da distribuição de competências prevista na Constituição de 1988, corroborado pela lógica do implícito Princípio da Predominância de interesses e do Princípio da Subsidiariedade.

Apenas o ministro Edson Fachin se debruçou sobre o tema de maneira completa, analisando os elementares relacionadas aos objetivos cooperativos do Federalismo e, inclusive,

sobre a importância do elemento experimental dos Estados-membros para resolução da controvérsia de competências. O restante dos Ministros pareceu, sequer, considerar a discussão aplicável ao caso. O ministro Barroso, inclusive, aborda o assunto, mas descarta sua aplicação ao caso em tela já que se não se trata de um “critério convencional razoável”.

Partindo-se desta última premissa, deveriam, os Tribunais, então, devem deixar de lado outros aspectos ditos “não convencionais” para a análise da controvérsia de competência? O exercício do experimentalismo democrático pelos Estados-membros somente se consubstanciaria com uma mudança estrutural, tal como evidenciado pelo Ministro Barroso, no exemplo da adoção do modelo distrital?

Deste modo, portanto, seja pela não tratativa do tema experimentalismo democrático por grande parte dos Ministros, ou pela breve análise acerca de sua não aplicação ao caso concreto, no caso do Ministro Barroso, fato é que, em julgados como este, o STF reforça seu papel de uma Corte restrita à aplicação dos comandos principiológicos da CF/88, rechaçando-se, desta forma, a interpretação extensiva do tema com outras elementares importantes do sistema federalista, tal como o seu fator experimental.

### C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2922<sup>72</sup>

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.922 foi proposta pelo Procurador-Geral da República à época, em face da Lei Estadual 1.504, do Estado do Rio de Janeiro, que regula a homologação judicial de acordo sobre a prestação de alimentos firmado com a intervenção da Defensoria Pública.

Nesse sentido, o PGR alega que a norma impugnada seria inconstitucionalmente formal, já que o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, ao promulgar referida norma estadual dispondo sobre alimentos, teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito processual civil (art. 22, I, da Constituição Federal). O Governador do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, considera a legislação estadual constitucional, estando

---

<sup>72</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2922, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014

dentro da competência concorrente dos Estados, nos termos dos arts. 24, XI e 25 da Constituição Federal de 1988.

O ministro Gilmar Mendes, relator da ação, na fundamentação do seu voto, analisa a estrutura federativa brasileira, assertando que à União coube estabelecer privativamente normas processuais válidas em toda a Federação. Neste ponto, comenta sobre ao grau de autonomia conferido aos entes federativos que, sob os ditames constitucionais da competência concorrente, permitem a definição de como será a matéria processual executada, de acordo com as peculiaridades julgadas necessárias, nos moldes do art. 24, §3º da CF/88.

Nesse sentido, aponta que a Constituição Federal, ao prever matérias de cunho processual no rol de competências concorrentes, objetivou conferir autonomia aos entes federativos, que, de acordo com seus anseios e características locais, poderão desenvolver sua realidade baseada no pluralismo. Assim, finaliza comentando sobre as prerrogativas de legislação dos entes federativos:

Ressalto, ainda, que a prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui também o condão de transformar os Estados em **verdadeiros laboratórios legislativos**. Ao conceder-se aos Entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. **Os Estados passariam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional** e atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser dotadas por outros Entes ou em todo território federal. (BRASIL, ADI 2922, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014 grifo nosso)

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes votou pela improcedência do pedido da Procuradoria Geral da República e pela constitucionalidade da Lei Estadual nº 1504/89, do Estado do Rio de Janeiro.

Adiante, o Ministro Luiz Fux acompanhou o voto do Relator pela improcedência do pedido, fazendo menção à repetição da normativa estadual do Rio de Janeiro em relação à legislação federal. É o que se extrai do trecho do seu voto:

É que, por um lado, a lei impugnada, em grande parte de seus dispositivos, limita-se meramente repetir, de forma didática, o teor dos enunciados normativos previstos na legislação federal, em domínios nos quais goza a União de competência normativa privativa. E nisso, ressalte-se, não há qualquer inconstitucionalidade a ser declarada. Em efeito, tanto como pode o Decreto do Chefe do Executivo (CF, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar fazer

publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução), como ato infralegal, repetir o que sobre o tema disponha a lei que lhe erve de fundamento, para assim sistematizar didaticamente o regime jurídico da matéria, consolidando-o, pode também a lei estadual se limitar a reproduzir o teor de regras federais que guardem pertinência temática com o objeto por ela regulado. (BRASIL, ADI 2922, LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Nesse sentido, em alternância ao que foi abordado pelo Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Luiz Fux adiciona que não há hierarquia entre normas estaduais e federais, na medida em que ambas buscam seus parâmetros de fundamento na Constituição de 1988.

Desta forma, completa o magistrado, a lei estadual só deverá observar os parâmetros da lei federal quando à esta última tiver sido conferida disposição constitucional própria para tratar sobre determinados temas. Isso é o que justificaria, dado ao que ele denomina “finalidade didática”, a repetição de normas federais no diploma estadual.

O restante dos Ministros presentes na sessão votaram, por unanimidade, nos termos do voto do Relator e pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade ora proposta.

**Análise:** No julgamento em tela, ao contrário do que foi observado na ADI 5336, foi reconhecida a importância do elemento experimental dos Estados-membros como critério de ponderação na controvérsia de competência.

Nesse sentido, o papel simbólico que a Defensoria Pública exerce no Estado do Rio de Janeiro foi analisado à luz de suas especificidades locais e da lógica convencional de interpretação da competência concorrente, de modo a preservar o seu aperfeiçoamento local em coexistência com a norma federal no que tange aos seus requisitos formais de validação do acordo alimentar.

Em suma, a Lei estadual nº 1.504 não usurpou as normas processuais editadas pela União Federal, mas, sim, inovou nos requisitos formais de homologação com vistas a facilitar a atuação da instituição no Estado.

D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 486<sup>73</sup>

A ADI nº 486 foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República com vistas a questionar a validade da norma contida no art. 62, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, cuja redação, incorporada pela Emenda Constitucional nº 03/90, definiu como quórum de aprovação como sendo quatro quintos dos votos dos membros da Casa Legislativa.

Nesse sentido, o PGR questionou a validade constitucional da norma estadual em referência, sustentando que o preceito é materialmente incompatível com o art. 60, §2º da Constituição Federal, que prevê, por sua vez, o quórum de três quintos dos votos dos membros da Casa Legislativa.

O ministro Celso de Mello inicia fazendo uma ponderação histórica acerca do federalismo e suas raízes autoritárias nas cartas constitucionais de 1937 e 1969, apontando, ao fim, que a constituição vigente conferiu maior autonomia aos Estados-membros com vistas a restringir a possibilidade de supremacia incondicional da vontade federal.

Ocorre que, conforme aponta o Ministro, a autonomia conferida aos entes subnacionais não é absoluta estando, dessa forma, sujeita à observância necessária dos padrões normativos estabelecidos na Constituição Federal, de maneira incontrastável, aos postulados que regem o processo de emenda à Constituição.

Nesse sentido, assevera o ministro:

O poder de emenda constitucional, em suma, não deve ser exercido pelos Estados-membros, em ordem a romper os padrões subordinantes estabelecidos, pelo legislador constituinte primário, no texto da Constituição Federal. (BRASIL, ADI 486, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50)

---

<sup>73</sup>BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 486, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50

Contudo, aponta, por outro lado, que a subordinação aos preceitos constitucionais vigentes não resulta na imutabilidade das normas constitucionais. Neste ponto, conforme o ministro:

É importante assinar, por isso mesmo, que a rigidez dos preceitos constitucionais não significa a perpetuidade das Constituições, que são documentos jurídicos essencialmente mutáveis em sua função, até mesmo, as novas exigências políticas, econômicas, culturais ou éticas, ditadas pela própria complexidade, conveniência ou necessidade da vida social (BRASIL, ADI 486, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50).

Posteriormente, reforça que a atividade legiferante dos Estados-membros é intrinsecamente ligada e subordinada às disposições da Carta Federal, sendo subordinados a padrões normativos que estão sempre interligados à supremacia da Carta Federal.

O ministro finaliza seu raciocínio reforçando que a exigência do quórum de quatro quintos para aprovação das propostas de emenda à Constituição do Estado podem esterilizar e neutralizar, por completo, o exercício da Assembleia Legislativa Local das suas funções constituintes decorrentes, razão pela qual vota pela procedência do pleito da PGR.

Na sequência, o Ministro Maurício Corrêa corrobora com o voto do Ministro Relator e assevera que os Estados devem exercer sua capacidade de auto-organização com obediência aos princípios constitucionais estabelecidos na CF/88. Na esteira desse raciocínio, finaliza o Ministro:

[...] havendo disposição expressa na Constituição que determine um certo parâmetro, os Estados-membros têm de obedecer a esse princípio. Do contrário, o Poder Legislativo dos Estados se transformaria numa verdadeira balbúrdia, cada um estabelecendo, a seu bel-prazer, regras de quóruns diferenciados do estabelecido pelo modelo federal [...] (BRASIL, ADI 486, MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50)

A ação foi julgada procedente de forma unânime pelos Ministros do STF ali presentes.

**Análise:** Como se vê no julgado acima, o STF rechaçou a possível ideia de inovação e experimentalismo pelo Estado do Espírito Santo, já que, conforme o Ministro Maurício Corrêa, haveria a proliferação do que ele chama de “balbúrdia”.

Fato é que a lógica do Princípio da Simetria imperou no sentido de obrigar os Estados-membros a seguirem o modelo de quórum federal, não havendo sequer previsão expressa na CF/88 de que os entes subnacionais deverão reproduzir a lógica exclusivamente direcionada ao constituinte federal.

Desta forma, portanto, verifica-se uma limitação ao Poder Constituinte Decorrente dos Estados e no exercício de sua autonomia. Na esteira deste raciocínio, assevera o professor Daniel Sarmiento<sup>74</sup>:

A Constituição Federal não cuidou expressamente desta reforma. Não obstante, o STF, invocando o chamado “princípio da simetria”, que será discutido adiante, já consolidou o entendimento de que as regras que disciplinam a reforma de cada Constituição estadual devem se espelhar, no que couber, naquelas que cuidam da alteração a constituição Federal, sob pena de inconstitucionalidade. Neste sentido, afirmou, por exemplo, que o Estado-membro não pode criar procedimento mais difícil do que o revisto pela Constituição Federal para emenda da sua Constituição, invalidando receita de carta estadual que estabelecera o quórum de 4/5 para aprovação de reforma no seu texto

#### E) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 821<sup>75</sup>

Trata-se de ação do controle concentrado proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul com vistas à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul, assim como a Lei Estadual nº 9.726/1992, que regulamenta os artigos mencionados sobre questões envolvendo a iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

Neste ponto, o art. 61, §1º, alínea ‘a’, da CF/88, confere a reserva de iniciativa do Presidente da República para propor projetos de lei versando sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

A controvérsia de competência surge, na medida em que o art. 60, II, alínea ‘d’, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece a iniciativa privativa do Governador

---

<sup>74</sup> NETO Cláudio de Souza Pereira; SARMENTO, Daniel. – Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho; Belo Horizonte: Fórum, 2012. – 1. Ed.

<sup>75</sup> BRASIL, ADI 821, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015

do Estado para leis que versem sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e Órgãos da administração pública do Estado.

Durante seu voto, o ministro Gilmar Mendes cita a reserva de iniciativa do Poder Executivo conferido pela CF/88 e assera a orientação da jurisprudência da Corte, qual seja:

A jurisprudência desta Corte, orientada pelo princípio da simetria, é firme em que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública (BRASIL, ADI 821, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015

Ao fim, faz breve alusão à violação do poder constituinte decorrente pela referida Lei ao princípio da separação de poderes, visto que a propositura da Lei foi iniciada pelo Poder Legislativo em matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 238 e 239 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e, por conseguinte, a Lei nº 9.726/1992.

**Análise:** Em que pese o mérito da decisão do Ministro Gilmar Mendes ser aparentemente coerente, observa-se que ele se utilizou de forma aleatória do princípio da simetria para fundamentar sua decisão de inconstitucionalidade dos artigos da Lei do Rio Grande do Sul

Nesse sentido, o ministro não se debruçou sobre a questão principiológica envolvendo a simetria, sequer explicou o porquê de citar o princípio da simetria no caso concreto. Por que utilizar fundamentar utilizando Princípio da Simetria no caso em tela? Com efeito, é a própria constituição do Rio Grande do Sul, no exercício do seu Poder Constituinte Derivado Decorrente, que restringe a iniciativa do Poder Legislativo no tocante à propositura das Leis mencionadas. Infelizmente, isso demonstra o uso indiscriminado do princípio da simetria com vistas a solidificar a inconstitucionalidade de determinada norma, sem a correta fundamentação e motivação do porquê sua utilização.

## CONCLUSÃO

Desde seu início, a história política brasileira se estruturou em movimentações pendulares, ou seja, oscilante entre governos centralizadores e descentralizadores, entre regimes autoritários e democráticos. Diferentemente da experiência norte-americana, marcada pela razoável linearidade da aplicação federalista, no Brasil, o desenho federalista não fugiu à lógica pendular, servindo de importante instrumento de controle político dos mais variados governos – autoritários ou não - que sempre se preocuparam como se daria a distribuição de poder institucional entre as diversas regiões que compõem o país.

Fato é que, conforme evidenciado no capítulo 1, a aplicação do federalismo se desenvolveu em cenários conturbados, sendo acometido pela influência dos grupos dominantes da política brasileira desde a distante época colonial, sendo evidenciado no período imperial, com a forte influência das oligarquias. Nessa sequência, principalmente no que tange à República, ao Estado novo e ao período ditatorial militar, estes evidenciaram as profundas raízes históricas que permeiam a lógica de distribuição de poder no país, sendo destaque a forma de raciocínio centralizador como eixo da instituição política brasileira e, por consequência, do pensamento dominante sobre a sistemática federalista no país.

Tal raciocínio centralizador é desenvolvido no capítulo 2, base da hipótese deste trabalho, que aponta a existência de discrepâncias de prerrogativas constitucionais conferidas à União em detrimento dos Estados-membros, bem como no que diz respeito as peculiaridades relacionadas ao exercício da autonomia destes. Neste ponto, foi indicado que este importante exercício é inviabilizado pela normativa constitucional, seja pelo seu conteúdo material ou principiológico, favorecedora do protagonismo político do ente federativo União, ocasionando na imposição de contextos assimétricos entre os entes na forma federal de Estado. A investigação desse capítulo teve como propósito o esclarecimento do raciocínio constitucional presente na repartição de poder institucional, o que se revelou, para além da discussão normativa, bastante discutida pelos aplicadores do direito e interpretadores da lei.

Quanto aos aplicadores do direito, o capítulo 3, por sua vez, desenvolveu genericamente a concepção do princípio da simetria, amplamente utilizada no Supremo Tribunal Federal no julgamento das diversas ações do controle concentrado. Verificou-se que este princípio é, antes de tudo, fruto das acepções históricas marcadas pelo autoritarismo, notadamente do período

referente às Constituições de 1967 e de 1969. Essa relação de simetria é dominante no contexto atual e atinge a presença do federalismo como forma de governo plural, visto que sufoca sua capacidade de experimentação nos modelos institucionais novos - considerada um dos reflexos mais importantes da forma federal. Deste modo, entende-se o princípio da simetria como instrumento de aplicação incompatível com o viés democrático a que se propõe a constituição vigente, além de dismantelar a própria noção cooperativa do federalismo.

Nesse sentido, depreendeu-se que a concretização da lógica desequilibrada da repartição de competências constitucional se dá no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que constantemente aplica o Princípio da Simetria e redefine os parâmetros de interpretação do federalismo existente no Brasil. À vista disso, o capítulo 4 é inserido de forma a corroborar a hipótese do capítulo 2, justificando que, em verdade, a ideia de fragmentação do poder político, defendida pelo federalismo, é desvirtuada pela interpretação dominante do STF. Essa interpretação, sobretudo, desmonta a capacidade de experimentação democrática dos Estados-membros, uma vez que impera a aplicação da simetria, que coíbe novos arranjos institucionais e obriga os Estados-membros a seguirem o modelo federal.

Esse modelo de atuação do STF nos julgados analisados fortalece a hipótese levantada, já que demonstra a aplicação irrestrita do princípio da simetria com vistas a suprimir a autonomia dos Estados em detrimento da normativa federal, operacionalizado pela União. Destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5356, versando sobre a competência exclusiva da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, que demonstra a evidente relação existente entre repartição de competências, laboratórios legislativos e princípio da simetria.

Em seu voto, relembra o ministro Edson Fachin sobre a reduzida importância que os Estados-membros detêm no exercício de suas competências, reflexo da aplicação desenfreada do princípio da simetria, que mimetiza as estruturas federais pelos demais entes federativos. Ou seja, o exercício do poder Constituinte derivado é visto com ressalvas pela corte constitucional, que, em vários julgados, sequer pondera a melhor análise para resolução do litígio recorrendo, ao fim, pela aplicação imediata dos princípios extensíveis.

Deste modo, portanto, constata-se que o modelo federalista previsto na constituição de 1988, de bases cooperativas, não atingiu, de fato, sua finalidade principal de assentar uma

divisão equilibrada de poder entre seus entes federativos. A própria estrutura organizacional de poderes da constituição, ao centrar competências nas mãos do governo central, preserva uma matriz rigorosa semelhante a observada nas Constituições pretéritas, de cunho autoritário. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, dito guardião da Constituição, realiza grande parte da sua interpretação constitucional em desfavor dos Estados-membros, estes com sua autonomia comprometida, evidenciando verdadeira dificuldade institucional de comprometer-se com o diálogo plural e democrático. A forma federal de estado pressupõe um forte diálogo com a democracia e a diversidade, que são constantemente engolidos pela dinâmica pendular brasileira: ora autoritária, ora democrática. Fato é que, como se conclui a partir do estudo histórico, o Brasil é um país que atualmente ainda reproduz o seu passado mais longínquo. É um país que constantemente dialoga com ideais unitaristas que, entre outros aspectos, prometem uma figura central forte capaz de resolver todos os problemas do país. O federalismo não consegue se dissociar da história política autoritária brasileira.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 6ª. ed. Brasília: OAB editora, 2004.

ARAÚJO, Marcelo L. C. D. **Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, Março 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHTkcgCqc/?lang=pt>.

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

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 261-MC, Relator: Min. Celio Borja, 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325)

BRASIL, ADI 5356, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 2922, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 486, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10-11-2006 PP-00048 EMENT VOL-02250-1 PP-00001 RTJ VOL-00201-01 PP-00012 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 151-162 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 28-50

BRASIL, ADI 821, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015

CARVALHO, José M. D. Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: história e argumento. **Pontos e Bordados - escritos de História e Política**, Belo Horizonte, UFMG, 1998.

COSTA, Alexandre F. A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro e a Centralização na Figura da União Pós-1988. Tese de Mestrado. **Universidade Presbiteriana Mackenzie**, São Paulo, 2015.

FERRARI FILHO, Sérgio A. **O Município na federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica**. Tese de Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

FILHO, Sérgio Antônio F. **O Município na federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica**. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K. Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments. **Emory Law Journal.**, n. 58.6, p. 1335, 2009. Disponível em: [http://works.bepress.com/brian\\_galle/8](http://works.bepress.com/brian_galle/8).

HORTA, Raul M. **Direito Constitucional 2ª Revista, Atualizada e Ampliada**. Belo Horizonte: [S.n.], 1999.

JÚNIOR, Caio P. **Evolução política do Brasil colônia e império**. 19ª. ed. São Paulo: Braziliense, 1991.

LABANCA, Marcelo. **Jurisdição Constitucional e Federação Princípio na Simetria na Jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEAL, Victor N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras, v. 7ª, 2012.

LEWANDOWSKI, Ricardo Enrique. Evolução do Estado Federal no Brasil. (<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/dout20anos/article/view/3429>.)

LODI, Ricardo R. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação - a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Valença.**, v. 16, 2018.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A., 1993.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. 16ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

NETO, José Guimarães M. Experimentalismo constitucional no âmbito dos estados membros brasileiros: o regramento do argumento do princípio da simetria no plano da jurisdição constitucional como condição de garantia do poder de auto-organização. Dissertação (Mestrado em Direito). **Instituto de Direito Público**, Brasília, 2019.

QUINTILIANO, Leonardo D. Autonomia Federativa: Delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. Tese de Doutorado. **Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2012.

SANTOS, Ronaldo Alencar; ANDRADE, Priscilla Lopes. A Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, Calina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105-121, Junho 2005.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.