

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

**FEDERALISMO E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL: A
INTERVENÇÃO DO STF NA AUTONOMIA DO ENTE FEDERATIVO RIO DE
JANEIRO**

DOMINIQUE DA SILVA OLIVEIRA

Rio de Janeiro

2018/1

DOMINIQUE DA SILVA OLIVEIRA

**FEDERALISMO E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL: A
INTERVENÇÃO DO STF NA AUTONOMIA DO ENTE FEDERATIVO RIO DE
JANEIRO**

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 Dr. Carlos Alberto P. N. Bolonha

Rio de Janeiro

2018/1

DOMINIQUE DA SILVA OLIVEIRA

**FEDERALISMO E O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL: A
INTERVENÇÃO DO STF NA AUTONOMIA DO ENTE FEDERATIVO RIO DE
JANEIRO**

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 Dr. Carlos Alberto P. N. Bolonha.

Data de Aprovação: ___/___/___.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2018/1

CIP - Catalogação na Publicação

O48f Oliveira, Dominique da Silva
 Federalismo e o Princípio da Simetria
Constitucional: A Intervenção do STF na Autonomia do
Ente Federativo Rio De Janeiro / Dominique da Silva
Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2018.
 65 f.

 Orientador: Carlos Bolonha.
 Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

 1. Princípio da Simetria. 2. Estados-membros. 3.
Autonomia. 4. Federalismo. 5. Jurisdição
Constitucional. I. Bolonha, Carlos, orient. II.
 Titulo.

AGRADECIMENTOS

Chegar até o momento de realizar um grande sonho é algo incapaz de ser dimensionado. A felicidade de estar a um passo de finalizar e começar uma etapa da vida tão importante quanto o “ser alguém quando crescer” é imensurável, ainda mais quando, por todo o caminho, a vida nos presenteia com pessoas grandiosas, humildes, amigas, sábias. Não há coração que sustente tamanho carinho e amor recebido e dado, claro, nestes últimos cinco anos de Nacional.

Agradecer a Deus é mais que obrigatório. Sem Ele e toda sua provisão, eu jamais, nunca, aprenderia tanto e chegaria até aqui; cheguei, porque o Senhor me sustentou e me sustenta até aonde Ele quiser que eu vá. A glória dessa vitória é toda dada a Ele.

Minha família é o pilar que me fez caminhar e rumar à essa conquista. Não há amor o suficiente no mundo que seja efetivo em definir o quanto eu os amo. Mãe, Pai, meus grandiosos influenciadores e aqueles que sempre acreditaram em mim, mesmo quando eu achei que nada daria certo: obrigada. Isso tudo é em razão de vocês terem me guiado nesse caminho. Eu amo vocês de forma imensurável. Eu só tenho a agradecer a Deus por vocês; e que possamos seguir sempre nesse núcleo duro e único abençoado pela graça de Deus.

À minha Tia Nevinha, que em sua sabedoria cristã, muito me ajudou a compreender que, muitas coisas que passamos tem propósito. Nada nunca é em vão. Amo muito você, tia, obrigada por todos os ensinamentos e por todo carinho que me deste, além, de claro, obrigada por me permitir ter as melhores irmãs do mundo. Às minhas primas, Ester e Raquel, que se fizeram presentes como irmãs, como amigas, com esse amor que também é impossível de medir. Obrigada por me ajudarem no momento mais intenso da caminhada. Vocês são minhas irmãs inabaláveis.

Agradecer ao professor Carlos Bolonha se impera fundamental por dois motivos: por jamais ter deixado a música morrer naquele lugar, instigando ao Natan, meu amigo querido, a produzir o mais belo cântico apaziguador da alma na Nacional e por me permitir ter a experiência de pesquisar, pelo LETACI. Sem essa participação e sem os ensinamentos passados, não seria o que sou hoje, chegando a patamares que jamais pensei chegar. Obrigada, mais que tudo.

No LETACI, à *founding mother* mais competente e incrível que conheci, Carol, você é uma inspiração de centralidade, competência e amor. Obrigada por todo carinho, pela grande força e por aturar todo o drama existencial nesses 5 anos. Você é incrível, não há ninguém que

possa dizer o contrário. À Stella, uma promotora que só não tomou posse ainda do cargo, incrivelmente competente e maravilhosa. Obrigada por sua paciência, pelos gratos momentos de correria e trocas de ideias, por toda sua atenção para comigo. Você é sensacional! Ao Allan, que mais do que nunca me influenciou de modo inigualável. Uma pessoa competente, divertida e de uma capacidade de ser prestativo impossível de ser medida. Das horas tardias no LETACI à monografia até o último suspiro, você me ajudou. Obrigada, sempre. À minha parceira de pesquisa, Sara, que me ganhou em uma insanidade de apresentar um trabalho internacional, obrigada por me fazer acreditar, por me ensinar tanto sobre a vida, muito obrigada! Competência e sabedoria são mais que intrínsecos em você. Simplesmente, obrigada!

Às doces criaturas que amo dessa Nacional de Direito, que me aturaram nestes 5 anos firmes e fortes: Sthefany, Laís, Larissa, Yasmin, Isabel, Beatriz Melo, Sofia, Letícia, Patrícia Abreu, Patrícia Giraldez, Gabriela Kilson, Beatriz Secchim. Vocês sempre me instigaram e me ajudaram em momentos de muita tensão vividos nessa faculdade. Obrigada por todo o sustento, pela amizade, pelas palavras e ideias trocadas. Não existe ser humano no mundo que se sustente só: Graças a Deus pela vida de cada uma e muito obrigada por serem em minha vida. O meu mais intenso obrigada por todo o crescimento que tivemos juntas durante esse período. Não nos deixemos nos levar pela vida, mas que sempre estejamos em contato. Obrigada.

No fim, só posso agradecer e pedir a Deus que eu rume ao infinito e além.

RESUMO

OLIVEIRA, D.S. Federalismo e o Princípio da Simetria Constitucional: A Intervenção do STF na Autonomia do Ente Federativo Rio De Janeiro. 2018. f. Monografia (Graduação em Direito) – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro. 2018.

Com a influência do federalismo estadunidense, a formação do Estado Brasileiro como um Estado federalista passou por um clico intenso de centralização e descentralização de poder, ligado, por vezes, às oligarquias que imperavam à época. Após a rigidez advinda da Constituição de 1967 e 1969, o país se estabilizou em sua Constituição Democrática, que, no entanto, carrega de seus intérpretes resquícios do amargor do período ditatorial: o princípio da simetria se destaca em sede de ações de controle concentrado contra atuação legiferante dos Estados-membros. Diante disso, objetiva-se nesta monografia analisar como se estabelece o cerceamento da autonomia do ente federativo, em especial, o Rio de Janeiro, de forma a preterir sua atuação como um laboratório de políticas públicas, capaz de reduzir os impactos de políticas de grandes proporções aplicadas verticalmente, da União para toda a federação.

Palavras-chave: Princípio da Simetria; Estados-membros; Federalismo; Jurisdição Constitucional; Autonomia.

ABSTRACT

OLIVEIRA.D. S. Federalism and Constitutional Symmetry Principle: The STF Intervention in the Autonomy of the Component State Rio de Janeiro. pp. Monograph (Bachelor of Law) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2018.

With the North-American federalism influence, the Brazilian State formation as a federalist State suffered with an intense cycle of centralization and decentralization of power. This cycle was intrinsically related with the oligarchies that were in the *status quo* period at that time. After the harshness of the 1967 and 1969 Constitutions, the country flew to a stabilized period, with the Democratic Constitution promulgation. However, its interpreter still carries some vestige of that dictatorial period: the symmetry principle is highlighted because of its use by the Supreme Court against the legislative acts of the component States. Therefore, the main objective of this paper is to analyze how the retrenchment of State's autonomy is developed, in particular, over the decisions against the Rio de Janeiro State. In this way, the Supremo Tribunal Federal decisions intents to postpone the State actuation as a laboratory of democracy, being capable of reduce the impacts of large public policies vertically applied, from the Federal Union to all the federation members.

Key-Words: Symmetry; Component States; Constitucional Jurisdiction; Autonomy; Federalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DESENVOLVIMENTO DO IDEÁRIO FEDERALISTA NO BRASIL.....	12
1.1 Da Colônia ao Império	12
1.2 O Federalismo e a República	16
1.3 Da Revolução e 1930 à Outorga da Carta de 1937	20
1.4 Da redemocratização à Ditadura de 1964	22
1.5 A República Federativa do Brasil de 1988	23
2 O ESTADO-MEMBRO E A SUA AUTONOMIA	25
2.1 Limitação da autonomia pela própria Constituição	27
2.2 Autonomia e Políticas Públicas dos Estados-membros	30
3 SIMETRIA DELINEADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO..	33
3.1 Formação conceitual do Princípio da Simetria	34
3.1 A Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216	38
4 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO	
TRIBUNAL FEDERAL: ALGUNS CASOS CONCRETOS.	42
A) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.922.....	42
B) Ação Direta de Constitucionalidade nº 678	44
C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 910	46
D) Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.681	47
E) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.644	48
F) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 234	50
G) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 227.....	51
H) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 232.....	52
I) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 792	54
J) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 858	55
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

INTRODUÇÃO

A formação histórica da federação brasileira é permeada por um ciclo de concentração e desconcentração de poder político, econômico e social. Com uma forte influência estadunidense, a formação da República Brasileira buscou ser consolidada, dentro de um país com forte oligarquia e ideários centralizadores de poder. O viés federalista permeou todo o rompante institucional de Estado. A federação traduz uma ideia de poder desconcentrado e de direito à deliberação e posicionamento dos entes acerca de suas próprias competências estabelecidas em sua Constituição, tendo em vista a característica principal de autonomia política dos entes federativos, a formalidade acerca das produções de normas e toda a inventividade advinda dessa autonomia visa dar força e estrutura ao princípio do federalismo.

Ao se empreender uma análise pragmática, defende-se que, embora haja definições teóricas acerca do pacto federativo, ele acaba por se desnaturar em sua proposta quando a Suprema Corte Brasileira aplica o princípio da simetria constitucional, de forma explícita ou implícita, para tornar inconstitucional atos praticados pelos entes federativos, sem deliberar de forma mais detida, apontando um tipo de subserviência às normas aplicáveis tão somente à União. A preocupação atrelada ao uso do princípio da simetria contextualiza-se pela coerência e consistência objetivados nos debates judiciais e no meio econômico-político; do ponto de vista prático, consiste em observar as interferências da Suprema Corte quanto à efetivação do princípio federativo, considerando que o controle praticado pelo guardião da Constituição Federal e do pacto federativo, implica na própria mitigação da autonomia dos Estados-membros, em especial, do Rio de Janeiro, de modo que, apesar de salvaguardar em última instância a forma de Estado definida na Lei Maior, isso efetiva um tipo de em cerceamento da prática legiferante brasileira.

O controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, quando da aplicação do princípio da simetria constitucional, traz um esvaziamento experimental da prática política e comunitária dos entes federativos, de modo a não assentar de maneira eficaz a efetivação do pacto federativo. Observa-se que a ideia de o ente ser um laboratório de políticas públicas diferenciadas é relegada a um plano secundário ocasionando uma recepção exacerbada de práticas do ente federativo União, que se revela dispendiosa, por ser de grande escala. Além disso, a problemática desta prática pela União é potencializada pela dimensão político-econômica da atividade federal brasileira.

Por conta disso, tem-se como objeto a utilização dos próprios Estados-membros da federação como geradores de mecanismos de pequena escala quanto às políticas públicas, controlando o desgaste da máquina pública federal, e como hipótese, que a atuação do STF de forma a aplicar deliberadamente o princípio da simetria constitucional impossibilita a efetivação plena da autonomia federativa dos Estados-membros, em especial, do Rio de Janeiro. O objetivo geral desta monografia é potencializar a importância da atividade laboratorial dos Estados-membros quanto à sua autonomia federativa, sem haver a interferência por meio da aplicação do princípio da simetria constitucional pela Corte Brasileira, posto que identificar como a aplicação e o estabelecimento da inconstitucionalidade na jurisprudência quanto ao referido princípio podem ajudar a entender como se e como o posicionamento da Corte está a mitigar o a autonomia do Estado do Rio de Janeiro.

Como marco teórico, o estudo assenta sua investigação na Teoria Federalista, com sua *verv* ao princípio da simetria e à observância dos Estados-membros como laboratórios de políticas públicas, trazendo as perspectivas de Augusto Zimmermann¹, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo² e Brian Galle e Joseph K. Leahy³. O trabalho foi estruturado em quatro capítulos seguindo o roteiro a seguir. O primeiro capítulo apresenta as experiências históricas, de forma breve, que circundam o federalismo brasileiro, ressaltando seus principais elementos a fim de o leitor compreenda os conceitos. O segundo capítulo trata da autonomia que o Estado-membro obtém quando da integração ao pacto federativo, ou seja, dos poderes a ele incumbidos e de suas possibilidades de atuação. Neste capítulo fica demonstrado que a federação brasileira limita a autonomia política *lato sensu* dos entes federados. Em razão disso, o quinto capítulo trata do “princípio da simetria” e analisa a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A conclusão final pontua brevemente caminhos a seguir e problemas a serem enfrentados.

¹ ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.

² ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

³ 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>.

1 DESENVOLVIMENTO DO IDEÁRIO FEDERALISTA NO BRASIL

1.1 Da Colônia ao Império

“a história política do Brasil, desde os primórdios da nossa colonização, gravita ao redor de dois pólos distintos: o unitarismo, sinônimo de centralização, autoritarismo e opressão; e o federalismo, sinônimo de descentralização, liberdade e autonomia”.⁴

Os ideários federalistas já estavam presentes desde os tempos coloniais⁵. A conquista da região ocorreu em 1500, por Portugal com sua posterior ocupação em 1530. O desenho político do país se deu nas fases colonial, imperial e republicana⁶, no entanto, a Federação brasileira tornou-se presente no final do século XIX⁷, com a descentralização política do Estado unitário, formando-se, conforme Augusto Zimmermann, o primeiro regime republicano e federativo. É de se destacar que, apesar de o país deter um caráter histórico administrativo centralizador por conta do interesse exploratório de Portugal, os primeiros sistemas adotados pela metrópole como as feitorias, capitanias hereditárias e governadorias gerais formavam um embrião do processo de descentralização de poder.

No período imperial, após a proclamação da Independência do Brasil em 7 de setembro de 1822, instaurou-se uma problemática acerca da unidade nacional⁸, o que gerou a necessidade de se perquirir a estruturação de um poder centralizador. A Carta de 1824 cumpriu seu objetivo de evitar a desintegração do território. A proposta federativa foi levantada durante a Assembleia Constituinte da época, que posteriormente fora dissolvida, em 1823, por ter ido de encontro aos interesses de Dom Pedro I. A Constituição trazida por Dom Pedro I foi centralizadora e autoritária, concentrando o poder na força do monarca. Apesar de haver uma corrente favorável à República, o regime monárquico tinha o apoio da elite, sendo uma opção consciente⁹, de forma a evitar a fragmentação do país¹⁰ e as guerras que circundavam os países vizinhos. A

⁴ BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia. Rio de Janeiro: Forense. 1985, p. 395.

⁵ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 289.

⁶ BASTOS, Thiago Guerreiro. As Formas Federativas do Brasil, México e Argentina no Contexto Latino-Americano: A Excessiva Simetria Brasileira. 2015. Niterói. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: < <http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/AS-FORMAS-FEDERATIVAS-DO-BRASIL-M%C3%89XICO-E-ARGENTINA-NO-CONTEXTO-LATINO-AMERICANO-A-EXCESSIVA-SIMETRIA-BRASILEIRA.pdf>> Acesso em: 22 de maio, 2018. p. 93.

⁷ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 290.

⁸ Ibid. p. 291.

⁹ CARVALHO, José Murilo de. Pontos e Bordados: Escritos de História e Política. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais. 2005. p. 162.

¹⁰ Raymundo Faoro entende que o Regime Monárquico adotado sustentou a manutenção das dimensões territoriais do país recém independente. “A organização do Estado entrelaça-se, dentro das tendências em conflito e sob o

ordem social escravocrata, inclusive, também seguiria estabilizada¹¹, sufocando os movimentos abolicionistas provinciais.

O poder político emplacado por Dom Pedro I era voltado ao Poder Moderador, um poder central que consagrou o unitarismo, influenciado pela Constituição Francesa de 1814. Havia, aqui, a cumulação dos poderes Moderador e Executivo na pessoa do monarca, o que gerou um tipo de hipertrofia de poderes, capaz de nomear juízes de direito, juízes municipais, promotores públicos. O território fora dividido em vinte Províncias subordinadas ao referido poder, que eram dirigidas por presidentes de escolha do Imperador, demissíveis *ad nutum*, com atribuições tanto judiciais quanto policiais. Foram criados os Conselhos Gerais das Províncias, que detinham uma espécie de poder legislativo de parcas atribuições¹².

No entanto, a centralização instituída pela Carta de 1824 não conseguiu apaziguar a luta pela descentralização do poder, gerando, em 7 de abril de 1831, a abdicação de Dom Pedro I, em favor de seu filho com cinco anos de idade, à época. A partir deste momento, iniciou-se o período de Regência do país monárquico, que “se acercou ainda mais fortemente do doutrinário federativo”¹³. No mesmo ano, houve a aprovação na Câmara dos Deputados¹⁴ de um projeto desenvolvido pelo Partido Liberal, à época, que aprovou uma monarquia federativa e constitucional extinguindo, também o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado, considerados os principais fundamentos da centralização política¹⁵.

Deste modo, houve o fortalecimento das Províncias, com o intuito de mitigar as correntes excessivamente centralistas através das Assembleias Provinciais e, em contrapartida, o

dilaceramento centrífugo das capitâneas, ao cuidado superior de manter e soldar a unidade política do país, tarefa gigantesca e incerta diante dos obstáculos geográficos e dos valores provinciais não homogêneos.” Afirma, ainda, que José Bonifácio articulador relevante quanto à forma imperial porque para ele “(...) a unidade do Império, objetivo comum, não se alcançaria pela adesão das províncias, num pacto fluidamente confederativo, mas por imperativo de lealdade dinástica.” Em: FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre: Globo. 2001. p. 320 e 334.

¹¹ CARVALHO, José Murilo de, 2005. Op. Cit. p. 162.

¹² ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 292.

¹³ Ibid. p. 293.

¹⁴ “Em 1831 [...] a câmara dos deputados votara que o Brasil seria monarquia federativa. Propuseram-se também, posto não o votasse a câmara, duas significativas medidas: uma para que cada província tivesse a sua constituição particular, feita por suas assembleias; outra para que o governo fosse provisoriamente vitalício na pessoa do imperador D. Pedro II, e depois temporário na pessoa de um presidente das províncias confederadas do Brasil.” BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier. 1870. p. 79-81.

¹⁵ CARVALHO, José Murilo de, 2005. Op. Cit. p. 165.

enfraquecimento dos municípios. Foram criadas as Assembleias já mencionadas, Executivos Municipais e houve a divisão de receitas entre o Governo Central e os Governos Provinciais.

O espírito federativo ganhou maior vigor com a edição e curta vigência do Ato Adicional de 1834, Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. De forma geral, como Augusto Zimmermann aponta, a referida lei:

“[...] dilatou o número de membros das Assembleias Provinciais, obrigou o estabelecimento das Assembleias Legislativas como órgãos de intervenção dos cidadãos nos negócios provinciais e dispôs que a eleição de seus membros deveria obedecer os mesmos procedimentos previstos nos artigos 90 e 92 da Constituição Imperial, relativamente à escolha dos integrantes da Assembleia Geral através de eleição direta com voto censitário.”¹⁶

Ela consagrou a autonomia local, juntamente com a instituição do Código de Processo Penal de 29 de novembro de 1832. Através do Código, foi possível dar uma nova roupagem aos municípios, permitindo-os que exercessem atribuições judiciárias e policiais, retomando o sistema do final do século XVII¹⁷.

Com a Lei nº 105 de 12 de maio de 1840, contudo, o Ato Adicional de 1834 restou fulminado. Esta lei, chamada de Lei de Interpretação, redirecionou as instituições existentes naquele período ao ideal unitarista, promovendo medidas de caráter centralizador, retomando a autoridade imperial e reduzindo a autonomia das províncias. Como o país passava por um período de instabilidades, na intenção de se formar uma unidade nacional, houve a antecipação da maioria de Dom Pedro II como forma de garantir esse equilíbrio político através da figura do Imperador.

A instabilidade política evidente no Brasil Imperial na segunda metade do século XIX se dava pelas ferrenhas críticas à centralização monarquista, que se pautavam no federalismo, de modo a garantir a autonomia provincial, defendida por oligarcas, pelos proprietários de largas terras e caudilhos renegados da corte imperial¹⁸. A concentração do poder advinda da centralização do Império era tanto política e administrativa. Segundo José Murillo de Carvalho, a situação se manifestou, no âmbito político, “[...] no Poder Moderador, que podia nomear e

¹⁶ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 293.

¹⁷ FAORO, Raimundo, 2001. Op. Cit. p. 364.

¹⁸ CUNHA, Paulo Ferreira da. Perfis e Encruzilhadas do Jusracionalismo Luso-Brasileiro in Pensamento Jurídico Luso-Brasileiro. Ensaios de Filosofia e História do Direito. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda. 2006. p. 11 ss.

demitir livremente seus ministros; no senado vitalício; na nomeação dos presidentes de província pelo governo central.” Já na área administrativa, o poder todo estava delimitado nas mãos do ministro da Justiça. “Este ministro nomeava e demitia, diretamente ou por meios indiretos, desde o ministro do Supremo Tribunal de Justiça até o guarda da prisão, em todo o território nacional.”¹⁹.

Em 1870, o Partido Republicano publicou seu Manifesto de Itu, de forma a combater o centralismo imperial, elencando ideias que seriam definidoras do estabelecimento do movimento republicano brasileiro, uma vez que, no Brasil “[...] antes da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo.”²⁰. O movimento federalista se disseminou, chegando a convencer alguns monarquistas a adotarem o federalismo, ainda que mantivessem a sua principiologia monarquista²¹.

Em um tipo de embate final, Joaquim Nabuco apresentou, em 1885, um projeto federativo como o único meio capaz de salvaguardar as ruínas do Império Constitucional, perante a Câmara dos Deputados que foi reapresentado, em 1888. Seu intuito era demonstrar que havia a possibilidade de coadunar a federação com a monarquia, por ser esta extremamente enraizada. Já em 1889, Rui Barbosa²² e José Antônio Saraiva defenderam ferrenhamente os ideais federalistas, apesar de não conseguir convencer a maioria que acompanhava o viés centralizador de Visconde de Ouro Preto²³, no último congresso realizado pelo Partido Liberal.

É, enfim, na resistência da monarquia em ceder poder político e administrativo, deveras centralizado, que houve a queda do Império. Apesar de o Gabinete Ouro Preto ter tentado suprimir a bandeira do federalismo, em uma tentativa última de manter aquela monarquia já em estágio final de falência, em 15 de novembro de 1889, ditada pelo Marechal Deodoro da

¹⁹ 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. 169.

²⁰ Manifesto do Partido Republicano. Itu. 3 de dezembro de 1870 apud ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 364.

²¹ CARVALHO. José Murillo de, 1998. Op. Cit. p. 172.

²² A afirmativa de Rui Barbosa, já no período Republicano, traduz essa intensidade da defesa do federalismo. “Eu era federalista antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidencia irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. Esse non possumus dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal. A mais grave responsabilidade, a meu ver, dos que presidiram a administração do país no derradeiro estágio do império está na oposição obcecada, inepta, criminosa de uns, na franqueza imprevidente e egoística de outros contra as aspirações federalistas da nação. [...] A revolução federativa penetrou, pois, nos fatos como torrente violentamente represada, cujos diques se arrasassem de um momento para o outro...”. ver: BRASIL. Annaes da Constituinte. Vol. I. App. 1890. p. 3.

²³ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 296.

Fonseca. A partir deste momento, houve mais maleabilidade para que houvesse a adoção de uma forma federal, no intuito de se atender as demandas regionais outrora estranguladas. Segundo Augusto Zimmermann, “[...] a Federação pôde definitivamente se estruturar no Brasil.”²⁴

1.2 O Federalismo e a República

“Por circunstâncias peculiares, que não se dão no Brasil, na América do Norte o movimento partiu dos Estados para o Centro. Eram os Estados que tinham demasiada força e, portanto, tornava-se necessário proteger a União. Mas aqui se dá o contrário; aqui é preciso proteger os Estados contra a absorção central. Esta diferença é capital e, ao meu ver, tem sido, por assim dizer, a causa pela qual se não equivocaram alguns dos nossos mais distintos colegas, que querem identificar a situação do Brasil com a dos Estados Unidos da América do Norte, quando as condições são inteiramente diversas.”²⁵

A forma federativa foi definida através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que trouxe, em seu artigo primeiro, que “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. E seu artigo segundo trazia a constituição das antigas Províncias como Estados e, subsequentemente, no artigo terceiro, delineava que estes Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretariam sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e seus governos locais²⁶. O uso da expressão “soberania”, que traduz essa característica descentralizadora do movimento, adveio de uma inspiração norte-americana, adotando boa parte das soluções transigidas em Filadélfia, com um federalismo dualista e com igualdade jurídica entre os Estados-membros. O modelo seguido, portanto, foi o da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.

Evidente é a promoção do autogoverno e a tentativa de aproximação do poder político da sociedade, buscando-se um sentimento de cidadania e organização civil. No entanto, o controle desta cidadania estava atrelado ao poder dos Senhores de Terra, Coronéis e grandes latifundiários²⁷. Segundo Francisco Pedro Jucá, “a adoção do federalismo, mesmo centrífugo na origem como sustenta a maioria dos estudiosos, foi opção importante para manutenção da

²⁴ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 297.

²⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti apud ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 361.

²⁶ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 298.

²⁷ “Era um mundo sem direitos civis e em que os direitos políticos eram tutelados pelos senhores de terra. A resistência contra a interferência do poder central tinha nesses casos um ingrediente oligárquico, era a defesa do poder privado, de seus privilégios, de sua prepotência.” CARVALHO, José Murilo de, 2005. Op Cit. p. 179.

unidade nacional, pois, de alguma forma, construiu a unidade pela preservação das diversidades.”²⁸

O que impera ser destacado é que os Estados-membros, em nenhum momento, fizeram parte da construção deste Estado Federativo. Tão somente o novo governo central decidiu pela descentralização política. A eletiva governança estatal permitiu a estruturação de sólidas máquinas eleitorais estáveis, através da instituição da política dos governadores, que se vincularam ao compromisso coronelista²⁹. O risco do federalismo brasileiro, portanto, estava muito mais no fortalecimento gradual do poder central do que na fragmentação da unidade nacional³⁰.

Rui Barbosa se preocupou com uma superexcitação mórbida dos constituintes federalistas, mas o sistema republicano restou permeado por centralizações autoritárias e instabilidades políticas, principalmente, golpes de Estado, ou seja, constantes e agressivas ofensivas ao ideal federalista³¹, como nos períodos de centralização política e ditadura presidência.

A descentralização exacerbada gerou problemas estruturais, como assimetrias regionais e intervenções federais. Sobre as primeiras, evidencia-se que alguns estados demograficamente e economicamente menos desenvolvidos, como os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tinham dificuldades de obter recursos para atingir seus deveres constitucionais. Quanto ao instituto da intervenção federal, o governo passou a usar de modo a suprimir discricionariamente a autonomia dos entes, restabelecendo aquele poder que antes havia perdido para os Estados-membros³².

A adesão ao novo modelo de federalismo dualista norte-americano trouxe um estabelecimento de igualdade jurídica entre os entes federativos, porém como Paulo Bonavides atesta, “O País logo se converteu num arquipélago de oligarquias estaduais sob a égide do Poder

²⁸ JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o Federalismo brasileiro. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo. Ano 5. n. 2. out-dez, 1997. p. 197.

²⁹ LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 233.

³⁰ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 299.

³¹ Ibid. p. 300.

³² BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 63.

Central, a mais sólida oligarquia de toda Primeira República. Frustrara-se, por inteiro, o projeto autonomista da primeira constituição republicana.”³³

A inspiração da Constituinte de 1891 se baseou na Constituição dos Estados Unidos. O país, agora republicano, saiu da extrema centralização para um amplo federalismo, com uma ruptura do mecanismo político e jurídico do Estado³⁴. Uma mudança de larga escala, de forma que a Nação se fizera esquecida do Império recente, “como se fora um fato da pré-história”³⁵. Ela possuiu 91 artigos e 8 disposições transitórias, onde confirmava o federalismo dual, com a consagração da tripartição dos poderes, escolhendo também a forma presidencial de governo; ainda, excluiu privilégios, separou o Estado da Igreja, estruturou diversos direitos e garantias fundamentais, dentre eles, o direito de propriedade, à isonomia, ao *habeas corpus*, à livre manifestação do pensamento, à liberdade de associação, à reunião, à instituição do Tribunal do Júri.

Augusto Zimmermann aponta que o federalismo e a democracia predominantes em 1891, trouxeram uma garantia de dupla repartição do poder político: a horizontal e a vertical. Explica-se, nas palavras do próprio autor, o significado de cada um dos termos:

“Tripartição no nível horizontal, recebendo da divisão clássica dos poderes a ênfase especial naquilo que pretendia assegurar a independência dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, não mais subordinados a qualquer espécie de ‘quarto poder’. Bipartição no nível vertical, visando a impedir que o Governo Federal realizasse incursões arbitrárias nas unidades federativas estaduais. [...] o art. 6º estabelecia os limites da intervenção federal: para repelir invasão estrangeira ou de um Estado no outro; para manter a forma republicana e federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; para assegurar a execução de leis e sentenças federais”.³⁶

A falta de solidificação dos processos de democracia representativa fez com que a Constituição Republicana sucumbisse ao poder oligárquico estadual, que remanesceu na sociedade desde o período colonial. Acabou, ao fim, por potencializar essas oligarquias, positivando o domínio das regiões política e economicamente mais fortes, aumentando a

³³ BONAVIDES, Paulo, 1985. Op. Cit. p. 397.

³⁴ BELLO, José Maria. História da República, 1889-1945. Adenda, 1945-1954. Companhia Editora Nacional. 1956. p. 83.

³⁵ Ibid.

³⁶ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 303.

desigualdade socio-regional. As municipalidades tiveram suas autonomias sufocadas³⁷, o sufrágio, manipulado, com, inclusive, o afastamento popular dos centros decisórios de poder. O país, à época, tinha uma concentração populacional na área rural que era dominada por coronéis. Disto tudo, houve a degeneração do ideal federativo e democrático latente no desenho institucional da Constituição de 1891.

Não houve uma consideração social acerca do sistema de governo implantado, o que efetivou a proliferação de períodos ditatoriais no país³⁸, o que tornou o Chefe do Executivo, por vezes, em um ditador de fato. As forças políticas que eram imperiosas em Minas Gerais e São Paulo aliaram-se no intuito de eleger seus candidatos à Presidência da República, submetendo a vontade nacional aos interesses destes dois Estados. O Estado Federal Brasileiro, nesse momento, possuía sua feição federativa muito mais no sentido jurídico do que propriamente através da realidade em seu pragmatismo.

Em verdade, a crença de que a positivação de normas jurídicas seria coercitiva e vinculante o suficiente para modificar a cultura da sociedade, se provou inoperante, evidenciando o intenso controle da oligarquia, a perda de autonomia por parte dos municípios e Estados politicamente excluídos, bem como o distanciamento popular da participação na vida política, por não haver entendimento do que seria a cidadania. Os beneficiários foram os grupos familiares destas oligarquias estaduais.

A falta de mecanismos reais para assegurar a todos os entes federados condições igualitárias de autogoverno, proporcionando o desenvolvimento do país como um todo e atendendo a todas as unidades autônomas de forma similar, respeitando suas respectivas diversidades e temperaturas sociais, desencadeou, nesse período da chamada República Velha,

³⁷ Augusto Zimmermann considera que a única disposição a tratar, na Constituição de 1891, sobre a matéria dos Municípios, era muito genérica, abstrata e displicente. Os prefeitos eram eleitos e nomeados pelo governo estadual; as eleições eram falsificadas conforme o entender do Coronel, com perseguições políticas contra aqueles que se opusessem. Não havia garantia democrática, e nesta esteira, o Município seguiu por quatro décadas sem recurso, progresso e autonomia. ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 306.

³⁸ Não somente no Brasil, mas em toda América Latina. Augusto Zimmermann aponta os eventos que corroboram com essa afirmação: Marechal Deodoro da Fonseca foi o primeiro a dissolver o Congresso Nacional e decretar estado de sítio. Floriano Peitoxo desrespeitou a Constituição, não convocando novas eleições presidenciais, uma vez ser vice de Deodoro, que havia renunciado. Marechal Hermes da Fonseca depôs governadores e impedia a ascensão daqueles que não o agradava ao poder, incentivava a duplicidade de assembleias legislativas. Como aponta o autor, “A tendência monárquica do Presidente da República foi frequentemente demonstrada durante todo este período, através do uso abusivo do instituto da intervenção federal nos Estados-membros.” Ibid. p. 304-305.

a manipulação advinda do poder oligárquico pela sua manutenção no poder. Desta feita, aquele que seria chamado de cidadão brasileiro se tornou inerte no âmbito político e ignorante acerca de seus direitos fundamentais civis e políticos.

Uma das maiores características da Constituição de 1891, estranhas ao federalismo em seu teor, é que, em seu artigo 90, o pacto federativo pode ser alterado sem a participação dos Estados-membros. Como poderia haver a alteração sem a intervenção daqueles que formam o suposto pacto federativo, ainda mais no que tange à limitação de sua autonomia? Os Estados-membros, nessa época, não possuíam representatividade estadual no poder Legislativo, por meio de um Senado que objetivava garantir os interesses dos integrantes da Federação³⁹.

Sobre a reforma de 1926, formulada com o intuito de amenizar as contestações sociais reiteradas à época, precisou a modificação institucional do Estado, com traços mais autoritários e centralistas. Ela restringiu a autonomia dos Estados-membros, que tiveram de se submeter ao controle rigoroso e restrito da União, que proferia decisões peremptórias e ameaçadoras⁴⁰, a serem devidamente aceitas e cumpridas pelos governos estaduais. O autoritarismo presidencialista, por fim, foi constitucionalmente consolidado. A revolução de 1930 marcou o fim da República Velha e da Constituição de 1891.

1.3 Da Revolução e 1930 à Outorga da Carta de 1937

“No espírito de fronteira, nos influxos transmitidos pelo ambiente político de suas origens, nas ideias positivistas inspiradoras do caudilhismo rio-grandense autoritário e dogmático, imbuído dos conceitos de força e dever, se encontra talvez a explicação de grande parte do comportamento daquele homem [...]”⁴¹

A Revolução de 1930 funcionou como um mecanismo de dissidência política, que findou as instituições já desprestigiadas da Primeira República⁴². O período aqui abordado trouxe

³⁹ O Senado era formado por membros diretamente eleitos, o que gerou uma desproporção de representatividade em relação às regiões com menos população, que passaram a ter uma representação muito maior.

⁴⁰ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 312.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo, 1985. Op. Cit. p. 487.

⁴² “[...] Minas Gerais resolveu dissindir de São Paulo para seguidamente se juntar ao Rio de Janeiro, ao Rio Grande do Sul e a outros tantos Estados do Nordeste. Formaram, aqui, a famosa Aliança Liberal em torno da candidatura do ex-Ministro da Fazenda de Washington Luís, o gaúcho Getúlio Vargas. Apesar da derrota eleitoral da Aliança, a grave situação econômica criou maiores condições para a aglutinação dos tenentes com a Ala Jovem da oligarquia dissidente, que também não se conformava com uma situação política onde os seus interesses de ascensão eram constantemente obstaculizados. O grupo então formado optou pela luta armada, porque julgavam que somente conquistariam o poder através do uso da força revolucionária.” ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 313.

como destaque o rompimento definitivo com o princípio federativo das autonomias estaduais⁴³. Houve uma crise das regras políticas do período do *café-com-leite*⁴⁴, uma vez que o então Presidente Washington Luís escolheu Júlio Prestes, paulista, como candidato à presidência, ao invés de escolher um mineiro – quebrando o revezamento de presidentes vindos de São Paulo e Minas Gerais no decorrer da Primeira República.

O Decreto de 11 de novembro de 1930 deu à Getúlio Vargas o exercício dos poderes Executivo e Legislativo no âmbito federal. Iniciava-se, aqui, o período chamado de Governo Provisório. Ele dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais, bem como afastou os governadores estaduais, substituindo-os por interventores federais.

Não se dispensa aqui as conquistas sociais deste período de Getúlio Vargas, no entanto, elas criaram ilusões negativas, que permitiram a formação de um governo autoritário e messiânico.⁴⁵ Com a Revolução Constitucionalista de 1932, ocorrida em São Paulo, contrária às tendências ditatoriais do governo e favorável à reconstitucionalização do País, houve a elaboração de uma nova Constituinte para, posteriormente, ser promulgada, em 16 de julho de 1934, a Segunda Constituição Republicana. Essa constituição positivou o voto secreto e feminino, o mandado de segurança, a instituição do salário mínimo e a proibição da diferença de salário para um mesmo trabalho por motivos de discriminação, o regime de oito horas diárias de trabalho, repouso semanal. Ela foi influenciada pela Constituição Alemã de Weimar, que detinha ideologia social-democrata, e pelo corporativismo fascista.

Apesar de manter como forma de governo a República Federativa, a Carta trouxe o agigantamento através da centralização de poder no Governo Federal⁴⁶. A ampliação foi muito maior se comparada à Constituição de 1891. Houve, também, a redução da representação no

⁴³ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 313.

⁴⁴ “Radicalizando essas orientações, em seu livro que revê a chamada política do café com leite, Viscardi mostrou que a aliança entre Minas e São Paulo foi eivada de conflitos e o pacto instituído a partir de 1898 não eliminou o grau de incerteza do sistema político vigente, na medida em que deixou de regular o principal elemento disfuncional do regime republicano: o fundamento de sua própria renovação, além disso, o principal mecanismo acionado para efetivá-lo (a mudança no regimento interno da Câmara no tocante à Comissão de Verificação de Poderes) teve breve duração (VISCARDI, 2001, p. 33). Assim a cada quatro anos abria-se na política brasileira uma nova conjuntura que mesclava, em maior ou menor grau, instabilidade e imprevisibilidade.” Ver: FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A Crise dos Anos 20 e a Revolução de Trinta. 26f. Rio de Janeiro: CPDOC. 2006. p. 3-4.

⁴⁵ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 315.

⁴⁶ Ibid. 317.

Senado e a exclusão do capítulo do Poder Legislativo. Resta destacar, que a referida Carta detinha dois projetos políticos diversos, com indecisões e ambiguidades⁴⁷.

Getúlio Vargas se articulou com as oligarquias, os grupos urbanos, angariou o apoio dos militares e orquestrou o autogolpe em 10 de novembro de 1937⁴⁸. A materialização da Carta de 1937 trouxe a institucionalização de suas medidas autoritárias largamente inspirada na Constituição Polonesa de 1935. O Estado Federal Brasileiro, inclusive, passa a carrear características advindas de uma forma unitária de Estado. As bandeiras estaduais foram queimadas, governadores substituídos por interventores subordinados ao poder central e pavilhões nacionais foram hasteados para demonstrar a centralização do Governo Nacional, acabando com as formas de regionalismo existentes⁴⁹.

1.4 Da redemocratização à Ditadura de 1964

Após a deposição de Getúlio Vargas, iniciou-se o desenvolvimento de um projeto de constituição moldada ao Estado democrático. A Constituição de 1946 trouxe princípios de liberdade e justiça social, coibindo abusos do poder econômico e garantindo direitos aos trabalhadores. A autonomia estadual foi retomada e a limitação da intervenção da União foi estruturada. Ela, ainda, restabeleceu o cargo de vice-Presidente da República, removido em 1934. O federalismo, neste período, tomou forma e vigor.

Com o Golpe Militar de 1964, a estrutura política se modifica e novas medidas centralizadoras foram tomadas. O Alto Comando Revolucionário impôs o Ato Institucional nº 1, fortalecendo o Poder Executivo e centralizou a Administração; o primeiro ato de tantos outros de medidas arbitrárias e centralizadoras. O Poder Executivo da União se agigantou, minando a atuação dos Estados e Municípios. Houve, também, a exclusão do pluralismo partidário, estabeleceu-se a eleição indireta para Governadores e para o Senado, nomeação dos Prefeitos das capitais, fechamento do Congresso Nacional.

As Constituições Militares de 1967 e 1969 atingiram o federalismo, voltando-se, novamente, à visão unitária do estado. As liberdades individuais, garantias e direitos

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo, 1985. Op. Cit. 320-321.

⁴⁸ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 319.

⁴⁹ Ibid.

constitucionais foram suprimidas, da mesma forma que as competências dos entes federativos. O legislativo restou reduzido à decretos-leis. A intenção de modernização do país não conseguiu sanar problemas sociais, aumentando a distância econômica entre as regiões. A classe média se desenvolveu, no entanto, a pobreza das massas atingiu a miséria absoluta⁵⁰, ainda mais pelo crescimento populacional.

O Ato Institucional nº 5 foi o mais marcante neste período, por ter atribuído poder considerável ao Executivo Federal, como o de decretar o fechamento do Congresso, das Assembleias Estaduais e Câmaras dos Vereadores, criando um atrito até mesmo com a própria Constituição de 1967. Os poderes do Legislativo passaram a pertencer ao Executivo. Foi um momento de “centralização do poder, perseguições políticas, intervenções sindicais, no campo político; nacionalismo protecionista e controle estatal excessivos, no campo econômico; queda na qualidade dos serviços públicos e das desigualdades sociais”.⁵¹

Com o clamor pela redemocratização, o General João Figueiredo foi o responsável por encerrar o período do poder militar. Tancredo Neves, do partido de oposição, foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, contudo, veio a falecer antes de assumir o cargo. José Sarney, vice-Presidente de Tancredo Neves, foi empossado no momento de retomada civil da República.

1.5 A República Federativa do Brasil de 1988

José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convocava “os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1.2.87, na sede do Congresso Nacional”.⁵² O intuito era conseguir delinear uma Constituição que coadunasse com a realidade brasileira. Retomava-se, aqui, o intuito da Constituição de 1946: eliminar os resíduos autoritários do regime anterior e balizar direitos e garantias fundamentais

⁵⁰ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 324.

⁵¹ Ibid. p. 324-325.

⁵² Ressalta-se a importância da referida emenda, que apesar de ter dado anistia aos servidores públicos civis e militares punidos por atos de exceção, trouxe a anistia aos autores de crimes políticos e dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis ou aqueles excluídos por motivação unicamente política, àqueles que resistiram bravamente tal período obscuro da história brasileira. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília. DOU 28.11.1985.

de cunho econômico, administrativo, político e social.⁵³ A formalidade presente, agora, nesta Constituição buscava justamente garantir o que aqui já foi expressado, positivando, inclusive, a dignidade da pessoa humana, a separação dos Poderes tripartidos, de maneira harmônica e independentes entre si.

Quando da instituição da primeira República, a sua influência adveio, claramente, dos Estados Unidos. Agora, a inspiração vem da Constituição Portuguesa de 1976⁵⁴, com o aumento das funções estatais, por conta dos resquícios culturais da ideologia do Estado Novo de Getúlio Vargas e das ideias socialistas⁵⁵. O fortalecimento do Poder Legislativo, se demonstrou evidente na redação da Constituição Federal de 1988, no entanto, a edição da Medida Provisória explicita ainda, o resquício das usurpações de competência típica que decorreram em todo o período histórico brasileiro.

A organização do Sistema Federativo manteve-se normativizada e centralizada, como se pode ver ao elencar as competências da União, que se evidencia em um extenso rol taxativo, a serem observados nos artigos 21 a 24 e 153, da referida Constituição. A absorção de poderes na referida esfera central é latente. Aos Estados-membros, foi deixado uma competência remanescente, conforme o artigo 25, parágrafo 1º, e os municípios tiveram seu destaque, com suas competências definidas no artigo 30. Há, ainda, as competências concorrentes, advindas do federalismo cooperativo⁵⁶, no entanto, elas restam insuficientes pela exaustiva legislação federal. A União, por fim, se manteve no centro da partilha de competências.⁵⁷

⁵³ “Nesse caso, nós devemos advertir que a Constituição vigente apresenta inegáveis avanços no reconhecimento dos direitos e garantias individuais e coletivos. Jamais, em tempo algum, uma Constituição brasileira procurou garantir tal número de direitos.” ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p 331.

⁵⁴ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 330.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ “O federalismo cooperativo surge da necessidade imposta pela realidade econômica da época (pós crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial) que demandou intervenção do Estado na economia. Houve uma superação da lógica não intervencionista do liberalismo econômico, pois não havia mais espaço para o *laissez-faire* (“deixai fazer” – doutrina que prega a liberdade do mercado e ausência de intervencionismo estatal). De forma originária, ocorre quando o próprio texto constitucional impõe atuação coordenada e articulada. A título exemplificativo, há o federalismo brasileiro previsto no texto constitucional de 1988, cujos artigos 23, 24 e 30, II impõem atuação conjunta. A mutação se opera quando a Corte responsável pela guarda do texto constitucional interpreta-o de forma a favorecer a cooperação.” BASTOS, Thiago Guerreiro. Op. Cit. p. 28.

⁵⁷ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 332.

2 O ESTADO-MEMBRO E A SUA AUTONOMIA⁵⁸

Aos Estados-membros restou reservado o poder remanescente⁵⁹, uma vez que tudo aquilo que não compete exclusivamente à União, é garantido aos Estados em sua competência. Os estados são autônomos, ou seja, não soberanos, mas ainda sofrem com a forte centralização das competências da União. Os Estados Democráticos sofrem com o a delimitação da extensão da autoridade do governo central.⁶⁰ Como Augusto Zimmermann aponta:

“o campo de incidência da legislação estadual, por isso, não vai muito além do terreno administrativo, financeiro, social (competência comum), de administração, gestão de seus bens e alguma coisa na esfera econômica, e quase nada mais”.⁶¹

A autonomia a eles garantida tem como ideia a elaboração de normas próprias, que estruturam e organizam sua direção política. É o resquício de sua antiga soberania⁶² que detém a característica de renúncia ao direito de secessão após a sua entrada no pacto federativo. Não há, no entanto, uma subordinação hierárquica⁶³ entre a União e os demais entes. O ente federado, portanto, passa a exprimir suas decisões e elaborar suas próprias leis, avaliando sua situação socioeconômica e implantando-as com suas próprias forças.⁶⁴

Ou seja, ela é indicadora da capacidade de estabelecimento do próprio regimento no âmbito político, inovando, por meio do Poder Legislativo, em sua função típica legiferante, na ordem jurídica⁶⁵. É um termo de conceito amplo, que se subdivide⁶⁶ em 4 aspectos essenciais,

⁵⁸ Raul Machado Horta, um dos grandes estudiosos sobre o tema, evidencia que a autonomia pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento da atividade normativa a ele atinente. HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Graf. Santa Maria. Imprensa: Belo Horizonte. 1964. p. 49.

⁵⁹ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. 339.

⁶⁰ ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estud. – CEBRAP*. São Paulo. n. 95. p. 39-57. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de Junho, 2018.

⁶¹ *Ibid.* p. 340.

⁶² BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 38.

⁶³ BARROSO, Luiz Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 25.

⁶⁴ MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 67.

⁶⁵ Ela se delinea como um conjunto de competências, sendo uma espécie de poder estatal, constituindo poder político, reconhecido pelo poder constituinte.

⁶⁶ Essa subdivisão advém da autora Anna Cândida da Cunha Ferraz. Ver: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 63.

quais sejam a capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e de autoadministração⁶⁷.

Tratando da primeira capacidade ora elencada, a auto-organização é, objetivamente, a capacidade de os estados-membros criarem suas próprias Constituições Estaduais, estabelecendo sua estrutura e funcionamento. É o ápice do poder político estadual, advinda do poder constituinte decorrente derivado institucionalizador.⁶⁸ O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) versam exatamente sobre essa possibilidade de sua instituição.

A sua elaboração, no entanto, é vinculada às disposições Constitucionais, nos termos do que a Constituição permite.⁶⁹ Há, aqui, um tipo de simetria mínima estrutural e política, onde para manter a compatibilidade entre o governo central e regional, decorrentes da compulsoriedade da norma constitucional, chamadas também de normas de reprodução obrigatórias.

Compreendendo que os Estados-membros podem, por meio de seu próprio Poder Legislativo, atuar de forma a produzir suas leis regionais de acordo com cada aspecto referente a sua localidade, delinea-se a ideia da segunda capacidade apontada, a de autolegislação. Eles não dependem da legislação federal para executar as competências, expressas ou residuais, constitucionalmente conferidas aos referidos entes. Isso tem por intento a imposição de leis nacionais ou a ideia do *one-size-fits-all*.⁷⁰

O teor cooperativo que permeia a Constituição Brasileira flexibiliza a centralização aparente. Existem competências que são exercidas de forma compartilhada, como já mencionado, e estão estampadas no artigo 24, da Constituição Federal de 1988⁷¹. Desta forma,

⁶⁷ LABANCA, Marcelo Araújo Corrêa de, 2009. Op Cit. p. 19.

⁶⁸ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 40.

⁶⁹ “Se o poder decorrente é o poder de criar a Constituição estadual, duas premissas se impõem: É um poder *constituído* para o Estado total, mas é um poder *constituente* para o Estado-membro. Segunda: É um poder limitado pelo poder constituinte originário, mas, pela mesma lógica, não conhecerá outras limitações além das previstas na Constituição total.” MARTINS, Cristiano Franco, 2003. Op. Cit. p. 69.

⁷⁰ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 40.

⁷¹ As competências concorrentes não estão somente delimitadas no artigo em comento. Elas também, por exemplo, estão no artigo 236, parágrafo 2º, que fala da fixação de emolumentos de atos praticados por serviços notariais e de registro; o artigo 22, inciso XXVII, que trata da matéria de licitação, sendo ambos da Constituição Federal de 1988.

ressalta-se que a Constituição de 1988 estabelece que “[...] ou o Estado-membro exerce competência em tema que apenas ele pode normatizar, ou exerce de maneira compartilhada, em tema onde a União e os Municípios podem também elaborar suas leis”.⁷²

Ligado intrinsecamente ao princípio democrático, apresenta-se brevemente a terceira capacidade. O autogoverno institui a possibilidade de os cidadãos, que têm domicílio eleitoral na fronteira de seus respectivos Estados-membros, elegerem seus representantes na Casa Legislativa e de seu Chefe Executivo, no caso, o governador. Não há, como visto no ciclo histórico antes apresentado, a interferência do poder central no poder de voto dos cidadãos.

Aqui, por último, apresenta-se a quarta capacidade, de autoadministração, que traduz o dever de disposição sobre a administração dos serviços prestados pelo Estado-membro, estruturando seus próprios órgãos administrativos, no intuito de melhor gerenciar e exercer diretamente sua administração quanto à aplicação e execução das leis. Além disso, enquadra-se aqui a administração de seus próprios bens pessoais e de todo aparato humano usado para garantir a integridade da estrutura administrativa daquele Estado-membro.

2.1 Limitação da autonomia pela própria Constituição

O ordenamento jurídico é formado por uma vasta pluralidade normativa, ainda mais considerando as diferenças regionais existentes no âmbito territorial quando se trata do Estado Federal. Há, portanto, “vários centros autônomos de difusão desse poder sobre o mesmo espaço territorial [...] [e] diversas esferas territoriais de validade das normas jurídicas, o que faz o Estado Federal ser uma comunidade jurídica descentralizada”.⁷³

Como aponta Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, ao analisar Léo Ferreira Leoncy, ele considera que avalizado em Kelsen, este autor entende haver ordens jurídicas centrais e parciais, onde as primeiras são aquelas normas jurídicas válidas para todo o território nacional, chamadas de normas centrais e aquelas de validade específica no território, chamadas de normas locais⁷⁴. Ambas, juntas, são denominadas de ordem jurídica total. As primeiras são relativas às leis

⁷² ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 22.

⁷³ LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. Série GVlaw. São Paulo. Saraiva, 2007. p. 18.

⁷⁴ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 39.

nacionais e federais, bem como à Constituição Federal. Já as segundas são concentradas nas leis e Constituições estaduais.

Na ordem jurídica total, aplicável em todo território nacional, podem surgir pontos controvertidos nas normas centrais, uma vez que, por vezes, podem vir eivadas de complexa interpretação e que tanto se fixam somente para a União, quanto se espraiam para os Estados-membros, requerendo que haja sua reprodução obrigatória no teor das normas locais. O autor neste caminho, conclui que “[...] parte das ordens jurídicas parciais são fruto de algo imposto pelas normas centrais, não na parte em que estrutural a União, mas sim na parte em que definem um modelo de organização política que deve ser obedecido perante estados membros”.⁷⁵

A questão aqui a se deliberar é sobre até que ponto essa restrição constitucionalmente estabelecida pode influir na capacidade criativa da atividade legiferante dos Estados-membros, uma vez que elas disciplinam previamente a forma de organização dos entes federativos. Isso limita a função do legislador decorrente tanto na elaboração das normas da Constituição Estadual quanto das leis ordinárias.

Como aponta o referido autor, há uma dificuldade em se identificar o limiar entre o desrespeito à normatividade da preordenação e tão somente um óbice à atividade criativa, como laboratórios de políticas públicas dos Estados-membros, ainda mais quando se avaliam as decisões advindas da Corte Constitucional que busca delimitar essa atuação do legislativo estadual⁷⁶. É deste ponto que surge o princípio da simetria federativa, “que visa à reprodução de modelos federais a serem aplicados às demais entidades da Federação”.⁷⁷

A limitação advinda da presente Constituição não é expressa, resumindo-se somente à expressão de “respeitados os princípios desta Constituição”⁷⁸. Dentre as diversas classificações daqueles que analisam a referida expressão, cumpre destacar a do autor José Afonso da Silva⁷⁹, que alude à três princípios: os princípios constitucionais sensíveis – elencados no artigo 34,

⁷⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 41.

⁷⁶ Ibid. p. 42.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Art. 25. “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Artigo 25. Brasília. DOU. 05.10.1988.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 521.

inciso VII, da Constituição Federal de 1988, que fundamentam a organização do país, podendo, caso a Constituição Estadual desrespeite-a, ter decretada a intervenção federal; os princípios constitucionais estabelecidos – com limitações expressas, implícitas e decorrentes⁸⁰; e os princípios constitucionais extensíveis – existente na Constituição de 1946, mas não na atual de 1988, que traduzem normas de organização da União, que se estendem aos Estados.

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo traz, novamente, o posicionamento de Léo Ferreira Leoncy, em que “o Estado-membro possui um ordenamento misto, parcialmente originário (autônomo, quando tem o poder de inovar) e parcialmente derivado (heterônomo, quando assimila as normas constitucionais federais)”.⁸¹ Destaca-se, aqui, a classificação deste autor, que vislumbra a existência de normas de observância obrigatória e normas de reprodução, entendendo que nem tudo que é obrigatório, deve ser incorporado às Constituições Estaduais – as obrigatórias carregariam caráter proibitivo e impositivo, enquanto ambivalente⁸²; as normas constitucionais federais de extensão proibidas aos Estados – seriam como exceções a princípios constitucionais, de forma a estender um regime restrito de incidência a certas hipóteses, como no caso das prerrogativas processuais penais que o Presidente da República goza, nos termos do artigo 86, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal de 1988⁸³.

Apesar de usar nomenclaturas similares àquelas existentes na doutrina, destaca o mencionado autor que Léo Ferreira Leoncy aborda de forma metodologicamente mais apurada⁸⁴ o sentido dos seguintes conteúdos das normas de observância obrigatória: Os

⁸⁰ “No caso das limitações expressas, se subdividem em vedatórias e mandatórias, caso haja uma proibição ou uma determinação de agir para o Estado-membro. As limitações implícitas também são classificadas como vedatórias (quando, por exemplo, no art. 21 a Constituição atribui competência exclusiva à união, estaria implicitamente limitando o Estado-membro a nelas atuar) ou mandatórias (quando, por exemplo, o Estado-membro, na sua organização, deve respeitar o princípio da separação dos poderes ou deve, de acordo com o art. 27, estabelecer um legislativo unicameral sem que isso seja determinado expressamente: recomendações implícitas de ação positiva). Por último, as limitações decorrentes seriam as ‘geradas pelos princípios que defluem do sistema constitucional, como, v.g. o respeito dos Estados entre si (igualdade dos Estados-membros) ou mesmo o respeito aos direitos e garantias fundamentais e aos princípios da ordem econômica social.” ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 51-52.

⁸¹ Ibid. p. 55.

⁸² “Por exemplo, uma imposição é uma vedação em se fazer o contrário do que foi imposto ou em deixar de se fazer aquilo que é imposto. Já uma vedação é uma imposição de não se fazer aquilo que é vedado”. Ibid.

⁸³ LEONCY, Léo Ferreira, 2007. Op. Cit. p. 31.

⁸⁴ Ele entende que Raul Machado Horta, Anna Cândida da Cunha Ferraz, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Gabriel Ivo, Sérgio Ferrari quando buscaram normas constitucionais para fundamentar as limitações à autonomia estadual, e o fizeram de forma muito bem estruturada, não utilizaram o princípio da simetria. Ele entende que o princípio tem cunho mais hermenêutico do que normativo. Como breve exceção, alega que Sergio Ferrari ao reconhecer as limitações à autonomia dos Estados, aprecia de forma a existências de regras de organização da União, extensíveis à organização dos Estados-membros. Ver: ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 60 ss.

princípios constitucionais sensíveis, estão explanados no artigo 34, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, sendo de objetiva identificação; as normas de preordenação – que delineiam a estrutura de órgãos estaduais, como, por exemplo, o artigo 27, da Constituição Federal de 1988; as normas federais extensíveis – que define a sua aplicação para a União, no entanto, alcança também aos Estados-membros, como no caso do artigo 75; e os princípios constitucionais estabelecidos – que tem em seu teor a definição de matérias a serem adotadas tanto por todos os entes federativos, como o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que trata dos servidores públicos.

É possível observar, de todo modo, que há um intento constitucional de limitação da atividade legiferante estadual, apesar de toda discussão doutrinária sobre a nomenclatura a ser aplicada para a classificação destas limitações. Utilizando-se da última classificação para observar o princípio da simetria federativa, é possível observar que ela não se enquadra em conceito algum destas nomenclaturas. O princípio mencionado não foi anteriormente estabelecido na Constituição Federal (normas de preordenação); não está estabelecida no artigo 34 (princípios sensíveis); muito menos está delimitado como “normas da Constituição sobre temas a que o Estado-membro não pode dispor de forma contrária sob pena de inconstitucionalidade direta.”⁸⁵ É nessa alçada que se firma o entendimento de que este princípio não tem sua guarida hermenêutica no ordenamento jurídico pátrio. Por esta lacuna é que o Supremo Tribunal Federal se utiliza deste princípio de forma a “desenvolver” a federação brasileira ou refrear a atividade legiferante dos Estados-membros.

2.2 Autonomia e Políticas Públicas dos Estados-membros

O que se pretende analisar, inicialmente, é o favorecimento advindo do federalismo, no que tange a auto-organização e autolegislação, de modo que cada unidade federativa possa agir inovando institucionalmente. Essa ideia é carregada por Brian Galle e Joseph Leahy⁸⁶, onde a experimentação democrática molda os Estados-membros como inventores sem patentes, ou seja, caso a política pública advinda do poder legiferante criativo do Estado-membro seja eficiente e eficaz no território aplicado, outros Estados-membros que venham considerá-la interessante podem implantá-la sem que haja cobrança nesse sentido.

⁸⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 59.

⁸⁶ GALLE, Brian; LEAHY, Joseph, 2009. Op. Cit. p. 1335.

Esse experimentalismo evita um desgaste político de inovação federal. É evidente que vez ou outra poderá ocorrer uma intervenção federal no sentido de corrigir alguma disfunção de mercado, por exemplo, ou até mesmo para substituir por algum preceito mais genérico advindo da modelo da União⁸⁷, no entanto, isso não deveria vir a se tornar uma regra. Como a estrutura da União é mais estática, considerando sua dimensão nacional, torna-se muito mais dispendiosa a produção de políticas públicas e sua aplicação genérica em cada ente federativo, sem levar em conta suas particularidades. Ainda que algumas políticas não possam ser transplantadas de pronto, não sendo úteis em qualquer jurisdição⁸⁸, a forma aqui elencada tende a amenizar os impactos na Administração Pública. “Por outro lado, quando a inovação migra do local para o nacional, a União já tem uma coleta de dados mínimos de acertos e erros para adaptar a política em sua estrutura”.⁸⁹

É evidente que, com a centralização política, não é possível que essa visão se desenvolva, por efetivar um esvaziamento político do próprio ente por conta do excesso de normas de preordenação e por gerar uma “construção simétrica”.⁹⁰ Não há como se desenvolver criativamente e experimentalmente quando há restrição advinda do texto constitucional e da própria hermenêutica que a Corte Constitucional aplica.

Pode-se até criticar a Constituição por possíveis excessos nessa área, que exprimiriam um centralismo exagerado, mas, do ponto de vista jurídico, não há dúvidas de que vinculam os Estado os limites claramente instituídos pelo texto constitucional federal. Contudo, para além destes limites, a jurisprudência vem construindo outros, ao nosso ver insustentáveis, ao impor a observância pelos Estados do modelo federal em praticamente tudo, o que tem esvaziado a auto-organização desses entes federais, ao ponto de praticamente aniquilá-la.⁹¹

⁸⁷ “State and local governments do innovate. But they are unlikely to innovate in all instances at the optimal social level, or in a way that captures the true benefits of experimentation. Accordingly, there is a case for federal intervention, either to correct some of the dysfunction of the market for state government, or to displace it with a topdown federal model”. Ibid. p. 1339.

⁸⁸ “Some policies cannot easily be transplanted elsewhere. Obviously, not all innovations are useful in all jurisdictions. Rules for controlling access to oil resources may be of limited use to states that are not oil producers. Using direct-deposit payroll technology as a tool for curtailing government corruption is unlikely to succeed in nations without widespread use of computerized banking. For some innovations, at least, it may be predictable that the new form of governance would not be relevant elsewhere, and thus will not be developed by another jurisdiction. There then will be little or no opportunities to free ride. These points are intuitive. What is more difficult is identifying all the potential ways in which these sorts of dissimilarities may arise, and measuring where they in fact would reduce the size of the externality from innovation”. Ibid. 1347.

⁸⁹ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 146.

⁹⁰ Ibid. p. 147.

⁹¹ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 327.

Ainda que o federalismo traga esse caráter de um pluralismo jurídico produzido por pessoas políticas distintas, com possibilidade latente de conflitos federativos, a necessidade de estabilização constitucional do pacto federativo⁹² não dá azo à Corte Constitucional, aquela que detém o papel de intérprete e construtor da federação brasileira, a cercear de forma intensa a produção autônoma dos Estados-membros.

⁹² ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 61.

3 SIMETRIA DELINEADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

[...] sendo que todo o processo legislativo permanecia muito parecido com o vigente no regime militar, quando o Legislativo era um Poder extremamente secundário no processo político. Assim, além de deputados estaduais fracos, o governador tinha pela frente um Legislativo frágil institucionalmente.⁹³

Ao se compreender o federalismo, é preciso avaliar a questão socioeconômica e territorial entre os entes políticos federados⁹⁴, uma vez que elas podem e irão ser diferentes entre si, por estarem em graus diferentes de desenvolvimento econômico e social. Buscar o equilíbrio entre as diferenças existentes de forma a dividir entre estes entes o poder político faz-se mister para não haver um dano fatal ao pacto federativo. É daqui que os arranjos pautados na simetria se fazem existentes.

Há que dizer, contudo, que existem ainda sim pontuais assimetrias jurídicas, sendo no estado federal ou no estado unitário⁹⁵. Evita-se de certa maneira, a retirada da legitimidade governamental quando se perseguem medidas que são aplicadas de modo diferente nas regiões do território nacional. A assimetria assevera “[...] a motivação de convergência para a convivência de nações separadas dentro de um mesmo ambiente político”.⁹⁶

O grau de assimetria decorrente no Brasil decorre de sua natureza própria: o território extenso, a população em suas facetas culturais diversificadas e as questões socioeconômicas. No entanto, o posicionamento centralizador imperante na história brasileira efetiva a desproporcionalidade representativa, por exemplo, no legislativo federal, e através da igualdade jurídica aplicada aos Estados-membros, que não leva em consideração a já afirmada diferença natural *interpartes*⁹⁷.

⁹³ ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: HUCITEC. 1998. p. 137-138.

⁹⁴ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 61.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado Federal Assimétrico. Insularidade Corrupta. Insight Inteligência. Rio de Janeiro. Ano XX. n. 78. Jul./Ago./Set. 2017. p. 142.

⁹⁷ “os organizadores republicanos haviam incidido no mesmo erro dos organizadores do velho regime monárquico: o erro da simetria, a que já aludira Tavares Bastos, e pelo qual dão uma mesma autonomia a todos os Estados, qualquer que seja o seu grau de cultura política e a estrutura íntima da sua sociedade. Daí – acrescenta o ilustre pensador – esses resultados divergentes: o progresso ao lado da rotina, a marcha para diante, larga e desassombada, e a marcha para trás de outros, rápida e incoercível”. VIANNA, Oliveira. Evolução do Povo Brasileiro. Rio de Janeiro. ed. Nacional. 1938. p. 325.

A diversidade realçada na presente introdução aponta a diversidade territorial e socioeconômica evidenciando a característica de um Estado Federal assimétrico. A Federação, pensando nas desigualdades, que, de modo algum podem ser reduzidas ao conceito prejudicial, comumente aplicado ao termo, deve modelar os “aparelhos da vida política”⁹⁸. O Estado-membro ganha destaque neste momento por estar mais próximo da sua população, conhecendo mais sobre os problemas a ele atinentes e arcando com a responsabilidade por cada ato tomado.

O respeito das instituições políticas sobre a realidade a que se está a trabalhar é um requisito preponderante que coaduna com a ideia de um federalismo assimétrico⁹⁹. Os Estados-membro conseguiram sopesar as particularidades apontadas, adaptando a elas, como um tipo de laboratório de políticas públicas¹⁰⁰, as questões administrativas, de forma que se harmonizem com suas problemáticas, cultura e território, atendendo “à força modeladora dos agentes geográficos: estes, diversificando a estrutura social, devem diversificar a superestrutura política e administrativa”.¹⁰¹

3.1 Formação conceitual do Princípio da Simetria

Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação.¹⁰²

⁹⁸ ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 64.

⁹⁹ “As precondições para a assimetria federativa podem ser tanto socioeconômicas quanto culturais, que podem ser encontradas no campo do ser de cada sociedade política, ou seja, podem ser verificadas empiricamente. Além disso, se coadunam com a natureza sociológica do federalismo esboçada por William Livingston. Livingston propõe que o federalismo é um fenômeno sociológico. Assim, “A essência do federalismo repousa não na estrutura institucional ou constitucional, mas na sociedade em si. O governo federal é um dispositivo pelo qual as qualidades federais da sociedade são articuladas e protegidas” (LIVINGSTON, 1952, p. 83). Segundo seu raciocínio, cada sociedade é marcada por características únicas, elementos históricos, sociais, culturais, econômicos etc., que se comunicam e formam uma complexa teia de variáveis que pode gerar variações dentro de uma mesma sociedade em um mesmo espaço geográfico. Ao se analisar os Estados formalmente federais suas origens e motivações são diversas. Mesmo em dois modelos bem conhecidos de federalismo, o alemão e o norte-americano, percebe-se que a sua estrutura é resultado de acontecimentos muitos particulares em cada um deles, como o regime nacional-socialista e a Guerra de Secessão, respectivamente. Esses fatores indicam a repercussão que a assimetria terá na formação do Estado federal, uma vez que todos eles apresentam características assimétricas. Deste modo, a depender destas precondições, haverá maior ou menor influência na escolha da simetria ou assimetria de direito nos Estados federais.” LIZIERO, Leonam, 2017. Op. Cit. p. 142.

¹⁰⁰ “In short, the expected value of the added information a state itself gains by choosing the second-best experiment is likely to be greatly outweighed by the expected costs of giving up the first-best choice. Unless the states are able to internalize the benefits the new information provides to all other states, they are likely all to choose the same, first-best experiment. Rather than a laboratory with many different experiments, we would have the same experiment repeated many times.”. GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K, 2009. Op. Cit. p. 1369.

¹⁰¹ VIANA, Oliveira. Op. Cit. p. 327.

¹⁰² ZIMMERMANN, Augusto, 2014. Op. Cit. p. 61.

Como é possível notar ao delinear, brevemente, as questões históricas acerca do desenvolvimento do federalismo no Brasil no capítulo 1, o enfraquecimento da forma federativa foi intensificado, principalmente, por conta das intensas alternâncias de regimes e concentrações de poder decorrentes dos interesses de manutenção do *status quo*. Em si, o golpe militar de 1964 foi o mais intenso período de cerceamento de direitos e da própria caracterização do viés federalista, considerando a limitação das autonomias dos entes, o fechamento do Congresso Nacional e o controle do funcionamento do Supremo Federal¹⁰³, de forma a conseguir que seguissem a linha de seu próprio entendimento.

A constituinte de 1967 tentou produzir um novo texto constitucional de forma que corroborasse com o que bem entendia ser adequado ao novo período que estava a se iniciar. Com a alteração advinda da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, houve o fortalecimento do Poder Executivo à época, gerando, como já mencionado, a centralização do poder no âmbito federal. Nesse contexto foi que emergiu o princípio da simetria¹⁰⁴, com a instituição de diversas cláusulas gerais de preordenação, relativas, por exemplo, ao processo

¹⁰³ “No período do regime militar, o Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965, aumentou o número de Ministros para dezesseis, acréscimo mantido pela Constituição de 24 de janeiro de 1967. Com base no Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, foram aposentados, em 16 de janeiro de 1969, três Ministros. Posteriormente, o Ato Institucional n.º 6, de 1º de fevereiro de 1969, restabeleceu o número de onze Ministros, acarretando o não-preenchimento das vagas que ocorreram até atendida essa determinação. Com a restauração da democracia, a Constituição ora vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988, realçou expressamente a competência precípua do Supremo Tribunal Federal como guarda da Constituição, dedicando-lhe os artigos 101 a 103”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Histórico. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>>. Acesso em: 20 de junho, 2018.

¹⁰⁴ “[...] no Brasil a simetria entre as unidades federativas é regra desde a Constituição de 1891. Desta forma, cada Estado brasileiro possui, independentemente de seu tamanho, população, riqueza ou quaisquer outros indicadores, as mesmas competências legislativas e executivas. Com exceção do Distrito Federal, que possui características de Estado e Município, a Federação brasileira não considera as elevadas diferenças fáticas e sociopolíticas para definir competências. Há paridade entre todos os Estados, tanto em relação à participação quanto em relação à autonomia, assim como entre todos os Municípios, que, não importando suas características particulares, são iguais entre si. Assim, juridicamente para a ordem federal brasileira, não há Estado mais autônomo que outro, tampouco Município mais autônomo que os demais.” LIZIERO, Leonam Baesso da Silva, 2017. Op. Cit. p. 150

legislativo¹⁰⁵, à elaboração orçamentária, que limitaram o poder constituinte decorrente¹⁰⁶. Havia, neste momento, o uso de tal princípio como “[...] instrumento político de controle em um período marcado pela eleição indireta para Governador e de Prefeitos nas capitais pelo governante estadual”.¹⁰⁷

Na vigência da Constituição Federal de 1988, que traz sua característica federalista à tona, não há tamanha imposição como outrora carregava a Carta de 1967 e 1969. O artigo 25 da atual Constituição é claro no que tange à organização e regência dos Estados-membros, não mais limitando a autonomia em seu texto, não prevendo um rol impositivo e, tão somente, implicando na observância dos princípios constitucionais.

A simetria não se faz presente no corpo do artigo atual, como se fazia constitucionalmente imperiosa nos nove incisos e seis parágrafos do artigo 13 da Constituição de 1969. Ela, por outro lado, foi consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atingindo o elemento organizativo dos entes federativos¹⁰⁸ e impossibilitando o desenvolvimento e amadurecimento das instituições regionais através de experimentos pautados na escolha vislumbrando a proximidade local. O engessamento advindo desse tolhimento não é

¹⁰⁵ Art. 13. “Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:

I - os mencionados no item VII do artigo 10;

II - a forma de investidura nos cargos eletivos;

III - o processo legislativo;

IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos municípios;

V - as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;

VI - a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais;

VII - a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição;

VIII - a aplicação aos deputados estaduais do disposto no artigo 35 e seus parágrafos, no que couber; e

IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.” BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. DOU. 20.10.1969. Brasília. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 de abril, 2018.

¹⁰⁶ FERRARI, Sérgio. Constituição Estadual e Federação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 130-131.

¹⁰⁷ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 99.

¹⁰⁸ “As constituições estaduais foram temporalmente limitadas, isto é, deveriam ser elaboradas até 1989 por força do artigo 11 dos Atos das Disposições Transitórias Constitucionais. O poder constituinte derivado institucionalizador somente pôde exaurir seus efeitos durante um ano após a promulgação da Constituição de 1988. Assim sendo, os atuais Estados-membros podem se valer apenas do poder constituinte derivado, reformados para adaptar suas constituições estaduais.” Ibid.

institucionalmente interessante no âmbito da federação e no que diz respeito ao próprio pacto federativo.

A aplicação deste princípio pela Suprema Corte Brasileira tende a acobertar valores constitucionais que não são revisados, nem aprofundados, nas decisões, como a divisão de poderes, o princípio federativo, o princípio republicano, entre outros. Esse princípio vincula, de forma não ponderada, o poder constituinte estadual, como se, em um momento de possível colisão principiológica entre o princípio da simetria e outra norma do ordenamento, fosse imperiosa a aplicação da ideia do “tudo ou nada”¹⁰⁹. Como aponta Marcelo Labanca Corrêa de Araújo entende neste sentido:

O princípio da simetria sugere que o modelo de organização dos poderes locais deve ser similar ao preconizado para os poderes federais. Assim, as estruturas básicas dos estados seriam simétricas às da União. [...] o princípio da simetria diz, por meio da interpretação de estruturas federais, o que o estado deve ou pode reproduzir. É bem verdade que aquilo que se deve reproduzir gera inversamente a obrigação de não dispor de forma diferente.¹¹⁰

A forma federativa não traz uma coerção aos seus entes federativos sobre sua própria estrutura administrativa e organizacional¹¹¹. No entanto, apesar de se entender que a aplicação do princípio da simetria se dá de forma a evitar arbitrariedades e excessos por conta da liberdade estadual¹¹², o seu exacerbado uso para justificar o aparo às atividades legiferantes do poder constituinte derivado deve ser destacado como causa a se preocupar, uma vez que não se deve, segundo Cristiano Franco Martins, exceder o que foi traçado pelo poder constituinte originário aplicando normas legislativas destinadas à União, aos demais entes federativos.

A história brasileira, como evidenciado no primeiro capítulo, é permeada por uma tentativa de federalização, no entanto, está atrelada ao poder oligárquico que se mantinha no

¹⁰⁹ “[...] o ‘princípio da simetria’ vincula absolutamente o poder constituinte dos estados, sem que haja qualquer possibilidade de sua redução pelo confronto com os outros princípios. Ou seja, nossa Corte acabou criando um princípio que não se submete a ponderação. Quando se verifica a mais remota possibilidade de conflito entre o ‘princípio da simetria’ e alguma outra norma do ordenamento, aquele é aplicado como se regra fosse – tudo ou nada. O que se verifica, pois, é que não existe um ‘princípio da simetria’. Na verdade, o que existe é um jargão utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para englobar, de uma só vez, os diversos princípios constitucionais, porém aplicados como regra”. MARINS, Leonardo. Limites ao Princípio da Simetria Constitucional. Coordenadores: SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.708.

¹¹⁰ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 128.

¹¹¹ MARINS, Leonardo, 2009. Op. Cit. p. 700.

¹¹² SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel, 2012. Op Cit. p. 334.

status quo no âmbito político e econômico. Como em uma reprodução cíclica, advinda desde o período colonial, o país adotou o posicionamento federalista por conta das forças políticas da época, não por conta de um engajamento amplamente popular¹¹³. Como na Carta de 1967/1969, o princípio da simetria ganhou vida pela estruturação jurisprudencial da Suprema Corte Brasileira, advinda, inicialmente, do julgado da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216¹¹⁴ a ser exposto em tópico próprio. Destaca-se que a composição dos julgadores não foi alterada de imediato no período de transição do regime militar para a democracia¹¹⁵. O STF, de forma a sufocar as liberdades regionais no território nacional, estabeleceu uma construção jurisprudencial pautada em uma formação antifederativa,

3.1 A Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216¹¹⁶

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.¹¹⁷

Destaca-se a referida ação por carrear uma discussão entre o Relator, Ministro Celio Borja e os demais Ministros que se deu no que tange à imposição do modelo federal de processo legislativo nos Estados-membros. O Governador do Estado da Paraíba propôs a ação contra os artigos 33, inciso XVIII e 34, parágrafo 2º, da Constituição Estadual da Paraíba. O relator entendeu que não haveria inconstitucionalidade formal, pelo fato de a matéria não estava

¹¹³ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 102.

¹¹⁴ STF, ADI nº 216-MC/PB, Rel. Min. CELIO BORJA, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 23.05.1990, DJ 07.05.1993, PP-08325. A questão de observância compulsória, ou não, de seus princípios pelos Estados-Membros. Nova concepção de federalismo consagrada na Constituição de 1988.

¹¹⁵ A Constituição de 1988 manteve basicamente a estrutura do Supremo Tribunal Federal, herdada do passado. Ampliava, porém, sua competência no terreno constitucional, criando o mandado de injunção e alargando o rol das autoridades e instituições autorizadas a propor ação de inconstitucionalidade, admitida até mesmo nos casos de omissão. Retirou-lhe, porém, a função que o Tribunal desempenhara desde a sua criação, de aplicação do direito federal infraconstitucional, que passou para a alçada do Superior Tribunal de Justiça, criado nessa ocasião. De suas atribuições saíram também a representação de interpretação e a advocatária, mas, em contrapartida, atribuiu-se-lhe competência para julgar originariamente as causas que interessam direta ou indiretamente. COSTA, Emília Viotti da. O supremo tribunal federal e a construção da cidadania. 2ª ed. São Paulo: Editora da UNESP. 2006. p.185-186.

¹¹⁶ STF, ADI nº 216-MC/PB, Rel. Min. CELIO BORJA, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 23.05.1990, DJ 07.05.1993. A questão de observância compulsória, ou não, de seus princípios pelos Estados-Membros. Nova concepção de federalismo consagrada na Constituição de 1988.

¹¹⁷ O Ministro Célio Borja, na presente referência, está a ter um debate intenso com o Ministro Moreira Alves sobre a questão da inconstitucionalidade formal quanto à arguição do computo do tempo de serviço prestado à iniciativa privada “para todos os efeitos”, tanto é que ele aduz que “Não vejo com que autoridade e fundamento pudéssemos nós impedir que um Estado pratique aquilo que a Constituição Federal faz e com uma liberalidade extraordinária [...]”. Ibid. p. 76.

positivada explicitamente na Constituição Federal, o que efetivaria a possibilidade de o ente poder dispor sobre autonomamente¹¹⁸.

A medida cautelar foi indeferida, contudo, o relator solicitou adiamento pelos apontamentos levantados no Plenário, para melhor se aprofundar no tema. Em nova sessão, apontou que os precedentes¹¹⁹ relativos à aplicação do processo legislativo estadual de forma simétrica ao ente estadual estavam balizados nas Cartas de 1967/1969, por conta, justamente, do artigo 13, o que já não mais se sustentava na atual conjuntura – à época e, atualmente, convém apontar –, considerando que o artigo mencionado e seus termos do modo como colocados foram removidos da atual Constituição Federal. Àquela época, “no conjunto das regras constitucionais federais concernentes à elaboração das leis incluem-se, necessariamente, as disposições sobre a competência para iniciá-las”.¹²⁰

Deste modo, não haveria necessidade de estender a sua aplicação e que sua aplicação não seria possível nestes termos posto que atingiria os princípios constitucionais sensíveis como a forma republicana e o regime representativo e democrático. Essa forma de simetria extensa e numerosa advinda das normas jurídicas da União valendo como regra aplicável compulsoriamente aos entes federativos não mais subsistiria.

Vê-se, assim, ter sido omitida, na Constituição em vigor, a cláusula que definia como princípio sensível a observância, pelos Estados, das regras constitucionais federais pertinentes ao processo legislativo. Desapareceu, destarte, o supedâneo dogmático da impossibilidade de modificarem as unidades federadas a disciplina da iniciativa legislativa posta na Constituição Federal.¹²¹

O Ministro Celso de Mello entendeu, após o pedido de vista, a lógica apontada pelo Ministro Celio Borja, abrindo uma divergência. Ele não entendeu como aderir à tese, na questão procedimental, vez que ainda que a nova Constituição contemple um rol menos abrangente de princípios sensíveis, expandido os poderes jurídicos na esfera coletiva local, a ideia apontada

¹¹⁸ “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”. Ibid.

¹¹⁹ STF, Representação nº 1367-QO/SP. Relator. Min. SYDNEY SANCHES. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 20.10.1988, DJ 02.12.1988.

¹²⁰ STF, ADI nº 216-MC/PB, 1990. Op. Cit. p. 81.

¹²¹ Ibid.

não poderia se estender aos princípios extensíveis e àqueles constitucionalmente estabelecidos, por configurarem uma limitação à autonomia local.¹²²

Em resposta ao voto do Ministro Celso de Mello, o relator aponta que:

[...] no texto da Constituição, a supressão entre os princípios sensíveis, aqueles que são de observância obrigatória para os Estados, da referência ao processo legislativo.

[...]

Desta supressão deduzi que os Estados – pelo menos numa primeira aproximação com a questão suscitada nos autos --, não estão cogentemente obrigados a repetir, nas suas Constituições, os dispositivos da Lei Maior Federal relativamente à maneira pela qual se elaboram as leis.

É claro que num debate mais aprofundado poderemos chegar até à conclusão de que certas regras concernentes à elaboração legislativa, sem dúvida nenhuma, serão imponíveis aos Estados; é possível.

[...] no momento constato, constato, apenas, consultando o texto da Constituição, a supressão da referência ao processo legislativo, e, daí, deduzo que não é com fundamento em dispositivo que já não mais existe na Carta em vigor que se poderá concluir pela plausibilidade da tese sustentada pelo autor da ação.¹²³

Considerando que a reestruturação da federação se deu de modo a remover o termo “processo legislativo” da norma de imitação obrigatória pelos entes, o Ministro Sepúlveda Pertence seguiu a linha do relator e explicitou que essa ocorrência não poderia ser ignorada. Expressou que o que antes se tinha como positivado no capítulo de imitação compulsória pelos Estados, nesta Constituição de 1988, não mais estava no rol dos princípios sensíveis. Criticou, ainda, a linha de pensamento acerca dos princípios extensíveis infirmada pelo Ministro Celso de Mello, como abaixo esclarece:

É óbvio, outros princípios, a que S. Exa., o Senhor Ministro Celso de Mello, chamou “princípios extensíveis”, poderão levar, se não a 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.

Os outros Ministros votaram de forma divergente, sem se aprofundarem teórica ou argumentativamente e, por maioria de votos, a cautelar foi deferida. Em uma análise minuciosa, Thiago Guerreiro Bastos aponta que este acórdão foi um dos poucos que apresentou um debate

¹²² “Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local [...]”. STF, ADI nº 216-MC/PB, 1990. Op. Cit. p. 81.

¹²³ Ibid. p. 03.

conciso sobre a possibilidade de extensão dos preceitos estruturados para a União aos Estados-membros¹²⁴. Evidentemente, estes debates deveriam ser frequentemente reproduzidos quando se trata de uma intervenção no pacto federativo e no poder atinente aos entes federativos, como no caso, a autonomia, o poder político destas unidades. Neste ponto, que trouxe o debate de uma ideia de simetria e do princípio da simetria, é que se estabeleceu a sua aplicação, advinda do texto normativo da Constituição, apesar de não haver seu estabelecimento no corpo normativo.

¹²⁴ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p 149.

4 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ALGUNS CASOS CONCRETOS.

Sob a perspectiva já apresentada, observando “que os Ministros não possuem uma postura linear, salvo exceções, sobre a forma de aplicação do princípio da simetria”¹²⁵ impondo normas extensíveis que não foram previstas pelo constituinte originário, serão analisados, neste tópico, alguns acórdãos proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade de forma a expor o uso do princípio da simetria em sua faceta menos deliberativa, seja de forma explícita, seja de forma implícita, evidenciando como os a autonomia de legisferar do Estado do Rio de Janeiro é cerceada por conta da aplicação deste princípio da simetria.

As decisões permeiam a questão da possibilidade ou não de o Estado-membro poder legislar ou inovar no ordenamento por conta do modelo da União. No caso, a análise se fixa em julgados referentes ao Estado do Rio de Janeiro, e sua Assembleia Legislativa, no período temporal mais próximo de 1988 até 2017. Não se pretende, aqui, esgotar os dados acerca do tema, mas tão somente trazer uma reflexão e apontamentos sobre a postura advinda da Carta de 1967/1969¹²⁶ de parametrização institucional vindo da União para o Estado-membro eleito, denotando que o referido não pode ser usado como um fim em si mesmo para decretar a inconstitucionalidade de uma lei estadual sem levar em consideração a ótica estadual e regional da parte requerida.

A) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.922¹²⁷

A ação foi proposta pelo Procurador-geral da República (PGR) contra a Lei Estadual 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro, que regulou a homologação judicial do acordo sobre a prestação de alimentos firmado com a intervenção da Defensoria Pública. Alegou, sinteticamente, que haveria inconstitucionalidade formal, considerando uma

¹²⁵ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 119.

¹²⁶ “Percebe-se que o sistema de 1967-69, de forma casuística, ampliou de maneira considerável as limitações ao constituinte decorrente. Note-se ainda que foram inseridas várias cláusulas gerais de preordenação (processo legislativo, elaboração orçamentária) que impuseram o modelo federal a amplas áreas de normatividade constitucional do Estado-membro. [...] Não se tem dúvida de que estes dispositivos, mais que os “princípios” antes enunciados, promoveram umatotal asfixia do poder dos Estados-membros de elaborarem suas próprias constituições.” FERRARI, Sérgio, 2005. Op. Cit. p. 130-131.

¹²⁷ STF, ADI nº 2922/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 03.04.2013. DJe. 30.10.2014. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

constitucionalidade formal para legislar sobre normas de direito civil e direito processual civil, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição.

O Relator foi o Ministro Gilmar Mendes, sustentando que apesar de estabelecer um modelo procedimental complementar à sistemática processual do Código Civil e Processo Civil, não haveria esse vício formal, posto que “os entes federativos [...] têm a prerrogativa de definir a forma como a matéria processual será executada, de acordo com a maneira que julgar ser mais adequada para atender suas peculiaridades, consoante art. 24, §3º, da Constituição Federal”¹²⁸. Estaria, portanto, enquadrada nas competências concorrentes, que garantiram a preservação do poder dos entes em editarem normas que atendam “aos anseios e características locais, adequando o modo como se desenvolve o processo à sua realidade”. Evidencia-se, aqui, o entendimento que impera na presente monografia, de entender os Estados-membros como laboratórios de políticas públicas:

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 a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros Entes ou em todo território federal.

Ressalta, ainda, o relator, que isso se dá por conta do princípio federativo de respeito ao pluralismo federal, como um experimento institucional no sentido da desjudicialização.

O Ministro Luiz Fux, apesar de seguir o entendimento do relator, considerou que “caso sobrevenha lei federal dispendo de forma distinta da que embasara as normas da lei estadual, perderá esta última, automática e definitivamente, sua eficácia, prevalecendo apenas a força da lei cogente federal”. De forma unânime o Supremo julgou a ação improcedente.

A consideração da norma concorrente e do entendimento do Estado-membro como um laboratório legislativo é de saltar aos olhos, demonstrando a compreensão de que o reconhecimento das normas concorrentes está presente não para anular a atuação dos Estados-membros em detrimento da União, construindo-se uma hierarquia entre eles. O que há, no voto

¹²⁸ STF, ADI nº 2922/RJ, 2014. Op. Cit.

do relator, é a evidência de que o direito nacional também é construído pelo ente federativo, de forma a efetivar possíveis experiências que poderão ser estendidas, caso seja oportuno e conveniente, a outros entes ou aplicáveis em todo território nacional.

No entanto, o voto do Ministro Luiz Fux anula a normatividade da competência concorrente estabelecida na Constituição e da atuação do Estado-membro de forma especial. Apesar de seguir o voto do relator, impõe esse entendimento, de forma a evidenciar um tipo de hierarquia dentro da competência concorrente, onde sobrevivendo norma da União que verse sobre o assunto, esta restaria suspensa, afastada. Não há motivos para tal, contudo, por não ser uma norma sensível ou extensível, pois nada mais é do que uma pluralidade de modelos, delineando a assimetria da federação. A diversidade, por fim, é elemento essencial desta formação de Estado ora adotada, o que se demonstra inviabilizada pela atuação da Suprema Corte.

B) Ação Direta de Constitucionalidade nº 678¹²⁹

A referida ação, proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, impugnou o artigo 99, inciso IV e o artigo 143, parágrafo 1º, da Constituição do Rio de Janeiro, que traziam a expressão “nem do Território Nacional por qualquer prazo”. A Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 83, que “o Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do país por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo”. O Governador do Estado entendeu que a hipótese violaria a independência e harmonia dos poderes por prever hipótese que não tem baliza na Constituição Federal e, ainda, demonstrando-se como uma interferência do Poder Legislativo no que tange às prerrogativas do Poder Executivo.

O relator, Ministro Carlos Velloso, destacou o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 703, no sentido de que “ao estatuir a necessidade de prévia autorização [...] a Constituição do Estado do Rio de Janeiro deixou de observar os necessários parâmetros estabelecidos pela Constituição da República”, e que a inovação “entrou

¹²⁹ STF, ADI nº 678, Rel. Min. CARLOS VELLOSO. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 13.11.2002. DJ. 19.12.2002. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

em rota de colisão com o protótipo republicano em matéria de princípio que é extensivo a auto-organização do Estado-membro, como tal insuscetível de discrepâncias de conteúdo”.

Ainda se evoca, pela pertinência ao objeto da presente monografia, o voto do Ministro Celso de Melo neste julgado, que evidencia

a relevância da matéria é também acentuada pela necessidade de conceituar e de delinear, a partir da jurisprudência constitucional desta Corte, **o novo perfil político-jurídico da Federação brasileira**, uma vez que a questão central, nestes autos suscitada, consiste em saber se os Estados-membros, neste tema, **estão sujeitos, ou não, ao modelo federal**.¹³⁰ (Sem grifos no original).

O Tribunal, por unanimidade, julgou a ação procedente.

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo infere que essa regra já estava estabelecida em outras Constituições, menos a de 1937¹³¹, inclusive com essa expressão, o que difere no atual ordenamento jurídico. A questão, no presente caso, se direciona no sentido de a referida Constituição Estadual trazer a prévia autorização independentemente da duração.

Apesar de apontarem que a Constituição Estadual deixou de observar os parâmetros constitucionais, não há uma expressa motivação do porquê eles devem ser usados, dessa aplicação extensível aos Estados-membros, vez que não se comportam como princípios sensíveis. Aqui a extensão da aplicação de normas referentes à União é ressaltada, sem levar em consideração o exercício do poder político do Rio de Janeiro nem os motivos, ainda que apresentados em sede informativa pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, determinantes dessa extensibilidade normativa.

O próprio Ministro relator do julgado, em sede de Medida Cautelar na referida Ação Direta de Constitucionalidade, confunde os significados, já delimitados em tópico próprio nesta monografia, sobre a aplicação dos princípios extensíveis e aqueles constitucionalmente definidos:

indaga-se se a extensibilidade do modelo federal aos Estados-membros é imposta pela Constituição Federal. Noutras palavras, se a simetria federal constitui princípio constitucional estabelecido, de observância obrigatória por parte do constituinte

¹³⁰ STF, ADI nº 678, 2002. Op. Cit.

¹³¹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 151.

decorrente. De regra, a simetria federal não é de observância obrigatória. Há, entretanto, modelos federais que se impõem, que os Estados-membros devem adotar.

Não houve deliberação acerca do choque principiológico apontado ou do entendimento daquele Estado-membro sobre a falta de delimitação de prazo. Tão somente, a outorga vertical normativa dos preceitos da União se fez presente.

C) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 910¹³²

Proposta pelo Procurador-Geral da República, a presente ação tem como objeto a Lei Estadual nº 2.089, de 12 de fevereiro de 1993, do Estado do Rio de Janeiro, que delegava à Secretaria Estadual de Indústria e Comércio a regulamentação do controle dos rótulos das bebidas comercializadas no território.

O relator, Ministro Maurício Corrêa, entendeu que, por conta do princípio da simetria ao modelo federal, nos termos do artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, competiria apenas ao Chefe do Poder Executivo estadual a expedição dos decretos e regulamentos de execução de leis.

A lei local impôs exigências a todas as bebidas comercializadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, independentemente de sua procedência. Dessa forma, esses produtos, mesmo fabricados nos demais estados da federação ou ainda no exterior, deveriam trazer numeração específica em seus rótulos ou tampinhas para que pudessem ser comercializadas naquele ente federado.¹³³

Por decisão unânime, a ação foi julgada procedente.

Neste caso, o princípio da simetria fora utilizado de modo a identificar uma norma de reprodução, devendo, portanto, a norma aplicada à União ser reproduzida pelos Estados. Ainda que ressalte o fato de que isso influenciaria no mercado interestadual, que é tema de competência exclusiva da União, a Corte apontou ser residual a competência concorrente advinda do artigo 24, inciso V, da Constituição Federal e estendeu a aplicação do diploma federal existente de modo a suprimir a lei estadual. A delegação de regulamentação à Secretaria foi rechaçada de modo a definir que compete ao Poder Executivo estadual apenas a expedição de decretos e regulamentos garantidores da execução das leis.

¹³² STF, ADI nº 910. Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 20.08.2003. DJe. 21.11.2003. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

¹³³ Ibid.

D) Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.681¹³⁴

A referida medida cautelar foi proposta pela Governadora do Estado do Rio de Janeiro em face das expressões constantes no artigo 5º e a integralidade do artigo 11 da Lei Estadual nº 3.741, de 20 de dezembro de 2001, sobre a reestruturação do quadro permanente da Fundação Teatro Municipal, que fora editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro após derrubada do veto do Chefe do Poder Executivo. A Assembleia estendeu as vantagens dele advindas aos servidores da Fundação de Artes do Estado do Rio de Janeiro e aos servidores do extinto Teatro Municipal.

O relator, Ministro Celso de Mello, estruturou seu entendimento no sentido de que:

[...] o argumento de inconstitucionalidade desenvolvido pela autora da presente ação direta reveste-se, em suas linhas essenciais, de inegável plausibilidade jurídica, eis que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que “O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros” (RTJ 170/792, Rel. Min. CELSO DE MELLO)¹³⁵

Apesar de reconhecer que a nova Constituição expandiu a possibilidade de atuação do Poder Legislativo¹³⁶, ela, ao mesmo tempo, vinculou-o às ordens constitucionais, alegando, ainda que guardem pertinência temática com o objeto da proposição legislativa, ou seja, “o poder de emendar, nada mais sendo do que uma projeção do próprio poder de legislar, sofre, em função da matriz constitucional que lhe confere suporte jurídico, apenas as limitações definidas no texto da Carta Política”.

No entanto, a referida emenda teria violado os preceitos do artigo 61, parágrafo 1º e artigo 63, inciso I, no que tange ao aumento global de despesas e a atuação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Deste modo, restou a medida cautelar unanimemente procedente

¹³⁴ STF, ADI nº 2681. Rel. Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 11.09.2002. DJe. 25.10.2013. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ “A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado, ‘que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembléias’ (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348).”. Ibid.

para suspender a expressão “e daqueles do Teatro Municipal do Rio de Janeiro aposentados antes da vigência da Lei nº 1.242, de 03/12/87”, bem como o artigo 11 da referida lei.

O que se impera destacar deste interessante julgado que avaliou a Emenda feita ao projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo é que reiteradamente, o Ministro relator evocou a ideia de que o Estado-membro deve seguir o Processo Legislativo atinente à União de forma obrigatória¹³⁷, impondo-se essa ideia de *simetria vertical* de normas extensíveis. Apesar de fazer alusão ao poder legiferante típico, ele aplica a extensão do artigo 61, como se houvesse comando constitucional outorgando neste sentido. Ele destaca, no entanto, que ela “pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo”. Não houve um debate sobre a ponderação entre o princípio da separação de poderes e do princípio federativo. Ressalta-se, contudo, que há, sim, uma evidência de imposição de despesa econômica ao Executivo ao assegurar direito sem previsão orçamentária; aqui, não é caso de simetria, mas de violação de separação de poderes.

E) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.644¹³⁸

A referida ação foi proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil impugnando a Emenda Constitucional nº 35 de 14 de dezembro de 2005 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por objetivar criação de instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal, alegando ofensa à Constituição Federal da competência privativa do Chefe de Poder Executivo e do processo legislativo.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em informações, aduziu ao fato de que o intuito era de assegurar autonomia ao órgão responsável pela elaboração de periciais oficiais, de modo a dar mais agilidade, eficiência e segurança. Alegou ainda que não houve a

¹³⁷ “[...] encontra fundamento na própria jurisprudência desta Corte, que, defrontando-se com questões virtualmente idênticas, e tendo presente a cláusula inscrita no art. 25 da Lei Fundamental, proclamou a vinculação dos Estados-membros ao modelo federal pertinente ao processo de formação das leis, inclusive no que concerne às restrições decorrentes dos arts. 61, § 1º, e 63 da Carta Política (ADI 805-MC/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 865-MC/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO).” STF, ADI nº 2681, 2002. Op. Cit.

¹³⁸ STF, ADI nº 3644/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 04.03.2009. DJe. 12.06.2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

criação de órgão integrante da estrutura administrativa criminalística e médico-legal, por já existirem no âmbito da administração pública estadual.

O relator, Ministro Gilmar Mendes, entendeu que a Corte tem adotado o princípio da Simetria, cabendo ao Governador em plano estadual a iniciativa de lei que disponha sobre a estruturação de órgãos da administração pública, violando-se assim o princípio da simetria em processo legislativo.

A inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, no caso, advém da violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da divisão de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo.¹³⁹

O Ministro Ricardo Lewandowski destacou que a usurpação de iniciativa privativa do Executivo foi feita por meio de um *by-pass* ao se legislar por emenda constitucional. Por unanimidade, o Tribunal declarou a norma inconstitucional.

Novamente, o caso traz a questão da *simetria vertical* de forma extensiva sobre o processo legislativo do ente federado. Não houve uma ponderação sobre o princípio trazido como violado, tampouco a ponderação entre a separação de poderes e o princípio federativo. Não se tem uma avaliação minuciosa sobre o fato de a autonomia dos Estados-membros poder explorar a autonomia dos órgãos já criados, de modo a buscar maior efetividade nos serviços, concebendo a questão da conveniência e da oportunidade que permeiam toda a administração pública. É evidente que a autonomia do ente ficou afastada, inobservada em prol do entendimento maciço de que a União é a detentora da concentração de poder e aquela capaz de produzir políticas públicas “adequadas”, sem considerar a assimetria regional e o conceito basilar do pacto federativo. Corroborando com a ideia, a análise do referido julgado por Thiago Guerreiro Bastos:

[...] o rechaço feito à inovação estadual, atualmente, está presente na Proposta de Emenda à Constituição nº 35 de 2009 que objetiva ceder autonomia administrativa, orçamentária e funcional aos peritos criminais ao desvinculá-los dos quadros das polícias judiciárias. Ou seja, é preciso que a União inove para se admitir alterações a nível infranacional.¹⁴⁰

¹³⁹ STF, ADI nº 3644/RJ. Op. Cit.

¹⁴⁰ BASTOS, Thiago Guerreiro, 2015. Op. Cit. p. 107.

F) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 234¹⁴¹

O Governador do Estado do Rio de Janeiro propôs a referida ação contra os artigos 69 e seu parágrafo único e 99, inciso XXXIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que tratavam da impossibilidade de alienação das ações das sociedades de economia mista pertencentes ao Estado e da criação, fusão ou extinção das empresas públicas e sociedade de economia mista, dependendo da autorização da Assembleia Legislativa.

O relator, Ministro Néri da Silveira, entende que não é questão de cotejo, mas de simples interpretação. No que tange ao artigo 69, parágrafo único, da Constituição Federal, ele entende que “não pode o constituinte estadual, no desempenho de poder limitado e sujeito ao sistema da Constituição Federal, privar os poderes Executivo e Legislativo do normal desempenho de suas atribuições institucionais, na linha do que estabelece a Constituição Federal”, competindo privativamente ao Chefe do Poder Executivo estabelecer a organização e funcionamento da administração federal na forma da lei, aplicando-se no âmbito do Estado, a teor do artigo 25 da Lei Magna. Alude ao artigo 99, inciso XXXIII, sobre o termo “privativamente”, não cabendo excluir o Governador do Estado do processo de alienação.

Com efeito, não será possível, no sistema presidencial, afastar o Presidente da República do que quer implique “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, direta ou indireta, princípio esse de aplicação obrigatória no plano dos Estados-membros, à luz do disposto no artigo 25 da Carta Política da República, ao preceituar que os Estados se organizam e se regem pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal.”¹⁴²

A ação foi julgada parcialmente procedente, tornando inconstitucional o parágrafo único do artigo 69, do inciso XXXIII do artigo 99 e do termo “privativamente” insculpido no artigo 69, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo¹⁴³, em análise à referida ação, observou que o artigo 84 da Constituição é tratado como sendo aplicável ao Chefe do Executivo, principalmente no que tange ao seu inciso VI. Novamente, o acórdão não chegou a ponderar sobre a liberalidade normativa do Estado-membro, conquanto se atrela à submissão à norma federal estrita da União para subjugar o poder legiferante do Rio de Janeiro à uma observância que não se impera

¹⁴¹ STF, ADI nº 234/RJ, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 22.06.1995. DJ. 15.09.1995. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

¹⁴² STF, ADI nº 234/RJ, 1995. Op. Cit.

¹⁴³ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 156.

obrigatória. Ressalta-se, novamente, que não há disposição constitucional que vincule a sua aplicação de forma obrigatória aos Estados-membros.

G) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 227¹⁴⁴

A ação foi proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro impugnando a parte final do inciso XVII do artigo 77 da Constituição Estadual. Aponta o autor que tal dispositivo, que trata da conversão de férias ou licenças especiais em pecúnia, configura aumento de remuneração e que por tal feito viria a infringir o artigo 61, parágrafo 1º inciso II, alínea 'a', parte final, da Constituição Federal.

A Assembleia do Estado do Rio de Janeiro ao prestar informações, destacou que é de responsabilidade do Estado a programação de receita e despesa e que o benefício não é incompatível com o controle orçamentário.

O Relator, Ministro Maurício Corrêa, impende que a Corte reiteradamente tem entendimento no sentido da inconstitucionalidade dos dispositivos das Constituições estaduais e de suas emendas que fixem vencimentos e vantagens a servidores públicos, aumentando de qualquer forma a despesa pública, por ser de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Aponta, ainda, que

A Carta Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Esse princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do Estado-membro de criar como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal, [...] o legislador não pode se investir da competência para matéria que a Constituição da República tenha reservado à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo.¹⁴⁵

Evidencia-se que, na ementa, houve o referido estabelecimento de que

A Constituição Federal, ao conferir aos Estados a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador constituinte estadual não

¹⁴⁴ STF, ADI nº 227/RJ, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 19.11.1997. DJ. 18.04.2001. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

¹⁴⁵ STF, ADI nº 227/RJ, 1997. Op. Cit. p. 34.

pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.¹⁴⁶

O Ministro Néri da Silveira ressalva que a linha de jurisprudência apontada está a limitar cada vez mais a autonomia dos Estados-membros, não deixando disposição alguma para a efetivação de sua autonomia¹⁴⁷.

Concordando novamente com o posicionamento de Thiago Bastos Ferreira, da análise do referido julgado ele entendeu que o caso não trata de simetria de processo legislativo, “mas de flagrante violação da separação de poderes”¹⁴⁸. O uso exacerbado do referido princípio gera justamente a “cegueira” institucional, ainda enviesada pelos próprios proponentes da ação, que se limitam a incitá-lo sem antes observar princípios sensíveis de fato e atinentes à matéria suscitada. Como apontado pelo Ministro Néri da Silveira, o caminho permeado pelo Supremo Tribunal Federal não deixa margem de atuação autônoma dos Estados-membros como parte integrante da federação. A preocupação deste cerceamento é deve ser ressaltada.

H) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 232¹⁴⁹

Ação promovida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra o artigo 77, inciso XXIII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que trata da proibição de servidores substituírem funcionários de empresas privadas em período de greve. Alega descumprimento dos preceitos advindos dos artigos 61 e 84 da Constituição, vez que por não especificar quais empresas privadas seriam atingidas pela norma, abarcar-se-iam dentre elas as empresas públicas, sociedades de economia mista e as concessionárias de serviços públicos, sem excepcionalidades, retirando do Governador a prerrogativa de adotar medidas para apaziguar os efeitos advindos das eventuais paralisações.

¹⁴⁶ STF, ADI nº 227/RJ, 1997. Op. Cit.

¹⁴⁷ “Acompanho o eminente Ministro-Relator, em face da jurisprudência que já se constituiu no Tribunal a respeito da matéria. Mas, ainda uma vez, permito-me ressaltar meu ponto de vista. Creio que, nessa linha de jurisprudência, estamos cada vez limitando mais a autonomia, essa visão de autonomia dos Estados-membros, porque não se lhes deixa faixa alguma de autonomia para dispor. (...) Então, por que entendermos que na Constituição não pode ser inserida essa norma, se há uma faixa de autonomia quanto à matéria estatutária estadual dispondo sobre vantagens dos seus servidores? (...) Ressalvo o meu ponto de vista para acentuar, ainda uma vez, essa linha da nossa jurisprudência, que entendo demasiadamente restritiva, da autonomia dos estados dentro do sistema federativo.” Ibid. P. 67.

¹⁴⁸ BASTOS, Thiago Guerreiro. Op. Cit. p. 118.

¹⁴⁹ STF, ADI nº 232/RJ, Rel. Min. TEORI ZAWASCKI, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 05.08.2015. DJe. 01.02.2016. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

A Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, em informações, aduziu que uma vez que as concessionárias de serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade, não haveria necessidade de excepcionar em regra. Aponta, ainda, que pelo artigo 11 do Ato de Disposição Transitória não haveria esse condicionamento às regras de iniciativa.

Apesar de aduzir que “as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação (e interação) dos poderes públicos constituídos, o que as torna de observância inafastável no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do art. 25 da CF”, elenca o relator Ministro Teori Zavascki que as normas de cunho substantivo é que devem ser adotadas pelo Constituinte local¹⁵⁰.

Entendeu-se que não houve invasão de reserva do Governador do Estado, pois há ressalva à legislação federal a ser aplicada, que faz menção à adoção de medidas emergenciais no que se refere à continuidade de serviços essenciais. O Tribunal julgou a ação improcedente.

O presente julgado reconhece a formalização da coibição da prática de desvio de função no âmbito do direito de greve da iniciativa privada. Reconhecendo-se a aspiração das normas locais, apesar de seu fundamento se basear integralmente no contexto federal, pois “a Constituição local apenas textualizou um comportamento administrativo que já seria condenável pela ordem constitucional federal, tendo em vista a incidência de princípios de larga ascendência no campo da Administração Pública”¹⁵¹. Novamente, a ideia de extensão foi utilizada para parametrizar a atuação do Estado-membro com norte nas normas advindas da União. A discussão se pautou no caráter político da edição da norma, posta a ressalva feita pelo legislador estadual de ressalva à legislação federal, uma vez que há o pacífico entendimento de que há uma obrigatoriedade de vinculação das competências privativas do Chefe do Poder Executivo ao Chefe do Poder Estadual.

¹⁵⁰ “Em todos esse casos, predominou a compreensão de que, ao trazer para a positividade superior da Constituição Estadual conteúdos que deveriam merecer ponderação em sede de legislação ordinária, a Assembleia Legislativa teria suprimido da avaliação do chefe do Poder Executivo local a conveniência e a oportunidade de propor o debate a respeito de temas que estariam tipicamente submetidos à sua alçada política, como o são aqueles relativos à remuneração de cargos, empregos e funções (art. 61, § 1º, I, “a”, da CF), ao regime jurídico dos servidores art. 61, § 1º, I, “c”, da CF), bem como à organização da administração local (art. 61, § 1º, I, “e”, da CF). Permitir o tratamento desses temas diretamente no texto da Constituição Estadual equivaleria, portanto, a esvaziar as competências próprias do chefe do Poder Executivo.” STF, ADI nº 232/RJ, 2015. Op. Cit.

¹⁵¹ Ibid.

D) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 792¹⁵²

A presente ação, arguida pelo Partido Democrático Trabalhista, buscou a inconstitucionalidade da expressão “permitida a reeleição”, do artigo 99, inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Apontou o autor que deve o Estado-membro observar os princípios da Constituição Federal, ainda que detenha sua autonomia, apontando que houve desrespeito ao princípio da irrelegibilidade para os cargos da Mesa Diretora do Congresso Nacional.

A Assembleia Legislativa informou que as normas constitucionais do âmbito federal não são, por si só, princípios constitucionais de modo a serem impositivos à organização e funcionamento das Assembleias Legislativas Estaduais.

O relator, Ministro Moreira Alves, impende que a norma não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, por não ser princípio constitucional estabelecido. Já o Ministro Marco Aurélio compreende que “por se tratar da composição de um Poder, da Mesa diretiva de um Poder, a simetria há de ser respeitada” e, do mesmo modo, entendeu o Ministro Néri da Silveira. O Tribunal, por maioria dos votos, julgou improcedente a ação.

Considerando que é do próprio teor da Federação a existência da autonomia dos entes federados e que mais que natural é seu uso de modo diferenciado por cada uma delas, demonstrando as suas temperaturas sociais e assimetrias residentes nos seus próprios regionalismos, o presente julgado demonstra que houve uma consciência no que tange às escolhas dos próprios entes federativos. Eles podem atuar de forma a não infringir o pacto federal e foi o que ocorreu no presente caso. Não houve violação do princípio da simetria por simplesmente não haver o *status* de princípio constitucional de imposição aos Estados-membros, como bem alega a Assembleia do Estado do Rio de Janeiro. A Constituição Estadual não se limita a uma cópia e obediência literal dos dispositivos da Constituição Federal.

¹⁵² STF, ADI nº 792/RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 26.05.1997. DJ. 20.04.2001. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

J) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 858¹⁵³

Ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, a ação ataca a Emenda Constitucional nº 2 de 6 de agosto de 1991 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assegurou direitos aos servidores militares, estabelecendo que a regulamentação se daria por meio de lei de iniciativa do Executivo. O autor alega que há aumento de remuneração com a aplicação dessa norma e que ela trata de matéria relativa ao regime jurídico de servidores públicos, estando ainda eivada de vício de iniciativa por violação ao artigo 61 da Constituição Federal.

A Assembleia do Estado do Rio de Janeiro apontou que não haveria óbice à inclusão de direitos e deveres dos servidores locais, uma vez que o artigo 25, da Constituição requer a observância dos princípios contidos em seu teor. Evidencia, ainda, que a competência para disciplinar o tema está no mecanismo de elaboração de normas decorrentes das parametrais, com a iniciativa legislativa atrelada ao Governador e à Assembleia e que o texto constitucional tão somente estabelece um núcleo mínimo de valores os quais os entes não podem diminuir, mas sim ampliar.

O relator, Ministro Ricardo Lewandowski, ao examinar o caso, entendeu que houve afronta à reserva de iniciativa prevista na Constituição, posto que a jurisprudência da Suprema Corte “é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local, tendo em vista o disposto no art. 61, §1º, II, f, da Constituição Federal”. Aponta, ainda, que não se compatibiliza ao disposto na Constituição Federal que estabelece um padrão no que tange ao tema.

Os Ministros, por unanimidade, julgaram procedente a ação.

A Corte, evidentemente, segue o mesmo entendimento de extensão das normas traçadas para a União aos entes federados. Não houve questionamentos sobre o fato da escolha política do Estado do Rio de Janeiro em se posicionar desta forma. Frisa-se, que no acórdão não há nenhum debate ou demonstração de quais princípios estariam em choque e por qual motivo

¹⁵³ STF, ADI nº 858/RJ, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 13.02.2008. DJe. 27.03.2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

prevaleceu a norma da União de forma extensiva, tão somente, se apoderam do entendimento elencado de que obrigatoriedade de observância do Chefe do Poder Executivo.

Por fim, é evidente a existência de normas na Constituição Federal que limitam a atuação autônoma do Estado-membro, ainda mais pelo estipulado no artigo 25 da Constituição Federal. Por haver um campo aberto¹⁵⁴ da interpretação através da Jurisdição Constitucional, o modelo trazido pelo Supremo Tribunal Federal dificulta a verificação da assimetria local do Estado-membro, não deliberando sobre princípios mais relevantes do que a mera observação das normas de cunho federal, efetivando um tipo de “norma de imitação”¹⁵⁵, que não facultam uma motivação bem estruturada e arguições de intensa deliberação. O princípio da simetria, por si só, basta para justificar a inconstitucionalidade de uma lei estadual, sufocando, de forma paternalista, a parte que compete ao Estado-membro do pacto federativo.

¹⁵⁴ ARAÚJO, Leonardo Labanca Corrêa de, 2009. Op. Cit. p. 225.

¹⁵⁵ Ibid. p. 227.

CONCLUSÃO

A formação histórica do Brasil se desenhou a partir de uma descentralização política, ao passar pelas capitânicas hereditárias, e se desenvolveu pela cíclica de centralização e descentralização de poder político, econômico e social, com forte pressão das oligarquias locais, inclusive influenciando o estabelecimento da forma federal de Estado adotada ao final do século XIX, com uma intensa estruturação oligárquica na formação estatal brasileira federalista. Com a República, muitas instabilidades ocorreram, principalmente os diversos golpes de Estado e as políticas centralizadoras de poder que evidenciam, como explicitado no capítulo 1, o pensamento de viés unitário vigente na cultura sócio-política brasileira.

Trazendo os principais pontos a serem elencados para o presente estudo, o capítulo 2 evidenciou as características da autonomia dos Estados-membros e sua relevância para o próprio pacto federativo. A autonomia está intrinsecamente ligada à atividade do Estado como ente igualitário dentro da forma federal de Estado, estando mais próxima da população local e buscando sanar os anseios advindos da respectiva territorialidade. É desta análise que decorre a base da hipótese sustentada nessa monografia, onde se entende o Estado-membro como um laboratório de políticas públicas porque o regionalismo produz multiculturalismo.

A ideia, de fato, é observar o Estado-membro como um ente capacitado em entender e estudar suas próprias dificuldades e nuances, de modo a experimentar diferentes desenhos institucionais de políticas públicas, como em um efetivo experimento químico, até se chegar em um resultado que possa vir a atender de forma eficiente e adequada, as demandas emanadas da população local. Deste experimento menor, seria interessante, até mesmo, alocar essa política de forma nacional, adaptando-a, evidentemente, a ser mais genérica e eficaz respeitando as assimetrias regionais.

Já no capítulo 3 houve o estabelecimento do princípio da simetria e de sua concepção, dando-se destaque à Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216, em que o Ministro Relator Célio Borja restou vencido no que tange ao entendimento da autonomia do ente federado dentro dos limites sensíveis definidos pela Constituição Federal. O problema aqui apontado refere-se ao laborioso empenho jurisprudencial em se instrumentar o princípio, advindo, como aponta o Ministro Célio Borja, do viés autoritário e antidemocrático da Carta de

1967 e 1969. Desta feita, entende-se que a construção do princípio, para uma Constituição democrática, não consegue se coadunar com os preceitos fundamentais democráticos e federativos do presente modelo de Estado adotado pelo país.

Em face disso, pode-se depreender que Supremo Tribunal Federal detém um papel de elevada relevância no que tange à responsabilidade política, social e jurídica quando decide sobre o desenho federativo do Estado Brasileiro. O suscitado no presente trabalho e abordado no capítulo 4 é que as decisões que permeiam a possibilidade ou não de o Estado-membro poder legislar ou inovar no ordenamento se baseiam estritamente no modelo da União, sendo esse o impedidor da capacidade criativa de legislar do ente federativo. Como já expressado anteriormente, não é pretendido esgotar a presente temática, mas tão somente trazer uma reflexão e apontamentos sobre a postura advinda da Carta de 1967 e 1969 de parametrização institucional vindo da União para os Estados-membros por meio da estabilização jurisprudencial do que se veio a imperar como princípio da Simetria.

Dessa forma, a atuação do STF representada nos acórdãos ora explicitados, reforçam que a hipótese levantada, referente ao princípio da simetria constitucional ser usado para interferir de forma intensa na efetivação plena da autonomia federativa do Estado do Rio de Janeiro, toma proporções preocupantes. Destaca-se, no caso, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 678, que demonstra os a forma de tratamento dado à atuação do poder constituinte derivado; a prerrogativa definida jurisprudencialmente da aplicação destes princípios considerados extensíveis afronta, por vezes, a autonomia do Estado-membro, deixando de explorar, inclusive, possíveis sopesamentos entre princípios mais atingidos do que o mencionado objeto do presente estudo. Ou seja, o princípio da simetria gera essa comparação entre os modelos de organização política federal e estadual para que se desenvolva, a partir deste ponto, um raciocínio a respeito da autonomia estadual quando verificada a existência de uma assimetria. Os princípios extensíveis são aplicados, afastando a análise mais detida e específica dos princípios que podem acobertar outros princípios tão mais relevantes à materialidade do fato que estes usados como objeto para determinar uma inconstitucionalidade formal, como normas constitucionais federais previstas para a União que são estendidas, por interpretação, para outras esferas de governo, como, por exemplo, o artigo 84, inciso II e IV e o artigo 61, parágrafo 1º da Constituição.

Não se buscou uma análise aprofundada do objeto temático de cada julgado aqui apresentado, mas tão somente aquilo o que diz respeito ao uso do princípio da simetria e

evidenciar seu caráter cerceador da autonomia do Estado do Rio de Janeiro. Muito menos é defendida uma irrestrita atuação dos Estados-membros, mas que os excessos violados venham a ser devidamente deliberados e que possam traduzir os impactos em princípios outros mais relevantes que o princípio da simetria, como o princípio federativo e a separação de poderes, posto não ser razoável utilizar a simetria para camuflar e excluir, até valores constitucionais a fim de limitar o ônus argumentativo advindo do dever de motivação da Suprema Corte.

Detidamente, constata-se desta primeira vista que o pacto federativo é omitido quando a Suprema Corte Brasileira se utiliza do princípio da simetria constitucional, observando os termos das normas federais, em uma espécie de verticalização de parâmetro, para tornar inconstitucional a produção legiferante do Estado-membro, sem deliberar e motivar aprofundadamente observando outros princípios relevantes à constituição do federalismo.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, permeia a ideia de diminuição da legitimidade federativa dos Estados-membros, tendo uma jurisdição constitucional fechada em si, retendo o poder legislativo e organizativo quando da interpretação constitucional das normas infraconstitucionais. Essa técnica não se demonstra bem construída na jurisprudência, sendo, tampouco, construída pelo próprio constituinte originário. A forma federal tem um íntimo vínculo com a democracia, no entanto, a cultura unitária que ainda permeia a visão política na sociedade brasileira se impera, para se quebrantar o ideal paternalista e intervencionista advindo desse posicionamento, se faz imperioso uma revolução de forma a expurgar as estruturas ora estabelecidas. Em face disso, pode-se dizer que a ordem federal florescerá quando de fato for entendida em suas facetas pluriculturais, respeitando-se a atuação legiferante dos Estados-membros e minimizando os resquícios coloniais que ainda restam no âmbito político. A necessidade de se quebrantar os resquícios ainda vigentes do autoritarismo do passado é latente porque é por esse caminho que será possível garantir a superação das dificuldades atualmente em evidência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: HUCITEC. 1998.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. 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 estud. – CEBRAP. São Paulo. n. 95. p. 39-57. Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de Junho, 2018.

BARROSO, Luiz Roberto. Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier. 1870.

BASTOS, Thiago Guerreiro. As Formas Federativas do Brasil, México e Argentina no Contexto Latino-Americano: A Excessiva Simetria Brasileira. 2015. Niterói. 186 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <<http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/AS-FORMAS-FEDERATIVAS-DO-BRASIL-M%C3%89XICO-E-ARGENTINA-NO-CONTEXTO-LATINO-AMERICANO-A-EXCESSIVA-SIMETRIA-BRASILEIRA.pdf>> Acesso em: 22 de maio, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia. Rio de Janeiro: Forense. 1985, p. 395.

BRASIL. Annaes da Constituinte. Vol. I. App. 1890.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. DOU. 20.10.1969. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 de abril, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. Brasília. DOU 28.11.1985.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Histórico. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>>. Acesso em: 20 de junho, 2018.

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.

_____. Pontos e Bordados: Escritos de História e Política. Belo Horizonte. Universidade Federal de Minas Gerais. 2005.

COSTA, Emília Viotti da. O supremo tribunal federal e a construção da cidadania. 2ª ed. São Paulo: Editora da UNESP. 2006.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Perfis e Encruzilhadas do Jusracionalismo Luso-Brasileiro in Pensamento Jurídico Luso-Brasileiro. Ensaios de Filosofia e História do Direito. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda. 2006.

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>.

HORTA, Raul Machado. A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro. Graf. Santa Maria. Imprensa: Belo Horizonte. 1964.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre: Globo. 2001.

FERRARI, Sérgio. Constituição Estadual e Federação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Poder Constituinte do Estado-membro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. A Crise dos Anos 20 e a Revolução de Trinta. 26f. Rio de Janeiro: CPDOC. 2006.

JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o Federalismo brasileiro. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo. Ano 5. n. 2. out-dez, 1997.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEONCY, Léo Ferreira. Controle de Constitucionalidade Estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro. Série GVlaw. São Paulo. Saraiva, 2007.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado Federal Assimétrico. Insularidade Corrupta. Insight Inteligência. Rio de Janeiro. Ano XX. n. 78. Jul./Ago./Set. 2017.

MARINS, Leonardo. Limites ao Princípio da Simetria Constitucional. Coordenadores:

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARTINS, Cristiano Franco. Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros. 2006.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 216/PB, Requerente: Governador do Estado da Paraíba. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator. Ministro Celio Borja. Tribunal Pleno. Brasília, 23 de maio de 1990. DJ 07 de maio de 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346257>>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Questão de Ordem em Representação nº 1367/SP. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator. Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Brasília, 20 de outubro de 1988, DJ 02 de dezembro de 1988. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264484>>. Acesso em 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2922/RJ. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, 03 de abril de 2013. DJe. 30 de outubro de 2014. Disponível em: < https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2922_RJ_1419598408588.pdf?Signature=Tn1klX3oHIsorevj0tgY22LqiEA%3D&Expires=1530232275&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=3342e14bdb6cc1892c14e4c893276087>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 678. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 13 de novembro de 2002. DJ. 19 de dezembro de 2002. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266486> >. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 910. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 20 de agosto de 2003. DJe. 21 de novembro de 2003. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266585> >. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2681. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Data de Julgamento: 11 de setembro de 2002. DJe. 25 de outubro de 2013. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266486> >. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3644/RJ. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 04 de março de 2009. DJe. 12 de junho de 2009. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=596075>>. Acesso em: 20 de abril, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 234/RJ. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Néri Da Silveira, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 22 de junho de 1995. DJ. 15 de setembro de 1995. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 227/RJ. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 19 de novembro de 1997. DJ. 18 de abril de 2001. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266257>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 232/RJ. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Ministro. Teori Zavascki, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 05 de agosto de 2015. DJe. 01 fevereiro de 2016. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10162537>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 792/RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator. Relator. Ministro. Moreira Alves, Tribunal Pleno. Data de julgamento: 26 de maio de 1997. DJ. 20 de abril de 2001. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266537>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 858/RJ. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Ministro. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 13 de fevereiro de 2008. DJe. 27 de março de 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=516765>>. Acesso em: 20 de maio, 2018.

VIANNA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. Rio de Janeiro. ed. Nacional. 1938.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.