



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

**FEDERALISMO BRASILEIRO E O USO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS**

REBECCA ELEN AZEVEDO DE MORAES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

João Pessoa/PB

2022

REBECCA ELEN AZEVEDO DE MORAES

**FEDERALISMO BRASILEIRO E O USO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico

Linha de Pesquisa: História do Direito, Constitucionalismo e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Ana Paula Basso

João Pessoa/PB

2022

Rebecca Elen Azevedo de Moraes

“Federalismo brasileiro e o uso do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade das Constituições estaduais”

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Econômico

Orientador: Dr^a. Ana Paula Basso

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu a candidata à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: _____

Professor(a) Dr(a). – (Presidente- UNIVERSIDADE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). – (1º Examinador(a) – UNIVERSIDADE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr(a). – (2º Examinador(a) – UNIVERSIDADE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

João Pessoa, data

Coordenador(a) Prof(a). Dr(a). –

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M827f Moraes, Rebecca Elen Azevêdo de.

Federalismo brasileiro e o uso do princípio da simetria na jurisprudência do supremo tribunal federal no controle de constitucionalidade das constituições estaduais / Rebecca Elen Azevêdo de Moraes. - João Pessoa, 2022.

103 f.

Orientação: Ana Paula Basso.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Federalismo. 2. Simetria. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. Constituição estadual. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

A Deus.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por ser amor, pelos Seus planos e pelas misericórdias derramadas sobre a minha vida durante os dois anos de mestrado. Sem Ele, não teria conseguido finalizar este curso tão árduo.

Meu eterno agradecimento a meus pais, que não mediram esforços para que eu concluísse mais esta etapa. Em especial, à minha mãe, por todo carinho e compreensão dedicados a mim.

A meu irmão, Renan, pelo apoio empreendido.

A meu grande amigo, Luiz, com quem compartilhei alegrias, tristezas e aprendi sobre lealdade.

À Priscilla, Roberta e Thainá, que tornaram meus dias mais fáceis e leves, mesmo em meio à uma pandemia.

A Matheus Mendes, que me deu todo apoio e suporte necessário para não desistir.

Ao Professor Leonam Liziero, meu primeiro mentor, responsável por todo meu conhecimento sobre federalismo, que me auxiliou nos momentos difíceis e me apresentou ao âmbito acadêmico.

À Universidade Federal da Paraíba, na pessoa da minha orientadora Ana Paula Basso, pela educação oportunizada e pelo esforço na continuidade e evolução acadêmica.

“Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhuma espécie de governo seria necessária”.

James Madison

RESUMO

A problemática da presente dissertação pauta-se na forma que o Supremo Tribunal Federal utiliza o princípio da simetria com o fito de impor aos Estados-membros a necessária reprodução de um modelo federal de organização dos poderes, o que acaba homogeneizando os textos das constituições estaduais. O problema consiste em como a Suprema Corte vem construindo jurisprudencialmente o controle de constitucionalidade dos dispositivos das Constituições de estados no que concerne à aplicação do princípio da simetria, bem como as implicações dessa atuação na federação brasileira. Assim, o objetivo geral desta pesquisa é examinar quais os fundamentos utilizados pela referida Corte e em quais casos este Tribunal aplica o princípio supramencionado. Para tanto, através dos objetivos específicos, busca-se analisar as experiências históricas que envolvem o federalismo e o Estado federal brasileiro, através do estudo das Constituições Federais que já vigoram no ordenamento jurídico pátrio e o respectivo contexto político em que se desenvolveram, visando promover uma reflexão acerca das modificações dos dispositivos que definiam as regras da organização federal do país. Objetiva-se, também, definir o que é simetria e como este conceito é empregado na seara do federalismo, relacionando, ainda, a questão da autonomia dos Estados-membros e os limites constitucionais impostos a eles, expondo, notadamente, as ideias de autolegislação e os princípios limitadores do poder político local. Após a coleta e análise das ações de inconstitucionalidade concernentes às Constituições estaduais, analisa-se a aplicação do princípio da simetria nas decisões exaradas pelo STF, ocasião em que são tecidas algumas críticas acerca do posicionamento da Corte. No que se refere à metodologia empregada neste trabalho, utiliza-se o método de abordagem dedutivo. No que tange ao procedimento, opta-se pelo monográfico. Em relação à técnica, a pesquisa realizada se dá mediante revisão bibliográfica e documental. Quanto ao referencial teórico, baseia-se em Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. Por fim, ao analisar as ações diretas de inconstitucionalidade, concluiu-se que, da forma que é utilizado, o princípio da simetria não se comporta como um princípio jurídico, mas como um princípio de hermenêutica constitucional, atuando como um recurso argumentativo usado para cercear a autonomia dos Estados-membros, especialmente no que tange as disposições de seus textos constitucionais.

Palavras-chave: Federalismo. Simetria. Supremo Tribunal Federal. Constituição estadual.

RESUMEN

El problema de esta disertación se basa en la forma en que el Supremo Tribunal Federal utiliza el principio de simetría para imponer a los Estados miembros la necesaria reproducción de un modelo federal de organización de poderes, que termina por homogeneizar los textos de las constituciones estatales. . El problema es cómo la Corte Suprema viene construyendo jurisprudencialmente el control de constitucionalidad de las disposiciones de las Constituciones de los estados en cuanto a la aplicación del principio de simetría, así como las implicaciones de esa acción en la federación brasileña. Así, el objetivo general de esta investigación es examinar las causales utilizadas por la referida Corte y en qué casos esta Corte aplica el mencionado principio. Por lo tanto, a través de los objetivos específicos, buscamos analizar las experiencias históricas que involucran el federalismo y el estado federal brasileño, a través del estudio de las Constituciones Federales que ya estaban en vigor en el sistema jurídico nacional y el respectivo contexto político en el que fueron desarrollado, con el objetivo de promover una reflexión sobre las modificaciones de los dispositivos que definieron las reglas de la organización federal del país. También tiene como objetivo definir qué es la simetría y cómo se utiliza este concepto en el campo del federalismo, relacionando también el tema de la autonomía de los estados miembros y los límites constitucionales que se les imponen, exponiendo, en particular, las ideas de autolegislación y la principios limitantes del poder político local. Luego de recopilar y analizar las acciones de inconstitucionalidad relativas a las Constituciones estatales, se analiza la aplicación del principio de simetría en las decisiones tomadas por el STF, momento en el que se hacen algunas críticas sobre la posición de la Corte. En cuanto a la metodología utilizada en este trabajo, se utiliza el método de enfoque deductivo. En cuanto al procedimiento, optamos por el monográfico. En cuanto la técnica, la investigación realizada se basa en una revisión bibliográfica y documental. En cuanto al marco teórico, se basa en Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. Finalmente, al analizar las acciones directas de inconstitucionalidad, se concluyó que, en la forma en que es utilizado, el principio de simetría no se comporta como un principio jurídico, sino como un principio de hermenéutica constitucional, actuando como un recurso argumentativo utilizado para cercenar la autonomía de los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a lo dispuesto en sus textos constitucionales.

Palabras clave: Federalismo. Simetría. Supremo Tribunal Federal. Constitución del Estado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CE	Constituição Estadual
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil – 1988
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FEDERALISMO E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	19
2.1. DIFERENCIAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E FEDERAÇÃO.....	19
2.2. DIFERENTES TIPOS DE FEDERALISMO: UM BREVE ESTUDO COMPARATIVO.....	26
2.3. DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DA COLÔNIA AO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO INSTITUÍDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	33
3 ESTADO-MEMBRO E SUA AUTONOMIA	37
3.1. AUTONOMIA DO ENTE ESTATAL.....	38
3.1.1. A (des)centralização federativa e a repartição de competências.....	40
3.1.2. A observância obrigatória de princípios e regras pelas Constituições Estaduais.....	45
3.1.3. Da mera reprodução de normas centrais e a padronização dos textos constitucionais estaduais.....	54
4 PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	59
4.1. SIMETRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	59
4.2. USO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA PELO STF.....	62
4.3. RELAÇÃO ENTRE SIMETRIA E FEDERALISMO.....	67
4.4. SIMETRIA COMO PRINCÍPIO NÃO JURÍDICO.....	69
5 ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DAS DECISÕES JURÍDICAS PROFERIDAS PELO STF EM SEDE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS	71
5.1. EXPOSIÇÃO DA METODOLOGIA: DA COLETA À ANÁLISE DE DADOS.....	71
5.2. ESTUDO DE CASOS – ADI 3077/SE (2016), ADI 5373/RO (2020), ADI 5416/ES (2020), ADI 5003/SC (2019), ADI 821/RS (2015) E ADI 4870/ES (2020).....	74
5.3. ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM QUESTÕES FEDERATIVAS NA PANDEMIA DO COVID-19: NOVAS TENDÊNCIAS DESCENTRALIZADORAS?.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90

REFERÊNCIAS.....	94
-------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a formação da federação e do federalismo não se desenvolve somente no plano do Poder Executivo e Legislativo, mas envolve, também, a seara do Poder Judiciário, de modo que, atualmente, é possível considerar que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem sendo o personagem principal na definição do Estado Federal brasileiro.

Através de um determinado argumento, qual seja, o princípio da simetria, o STF tem a tendência de impor aos Estados-membros alguns limites de seu poder de auto-organização e de autolegislação, valendo-se das normas postas na Constituição Federal que estabelecem as estruturas organizacionais e poderes da União como parâmetro. Desse modo, para o Judiciário, haveria uma obrigatoriedade de reprodução de determinadas normas constitucionais pelos Estados em suas Constituições estaduais.

Assim, a presente dissertação tem como objeto de estudo os limites constitucionais aplicados à autonomia federativa dos estados, especialmente no que concerne ao suporte normativo do princípio da simetria, utilizado pela Suprema Corte em suas declarações de inconstitucionalidade de dispositivos contidos nas Constituições estaduais dos entes federativos, bem como as implicações dessa atuação na Federação brasileira.

Para tanto, toma como ponto de partida a formação do Estado federal brasileiro. Atravessado por uma sequência de períodos marcados pela concentração e desconcentração do poder político, econômico e social, é possível observar no federalismo nacional uma alternância entre a autonomia dos Estados-membros e um controle rígido por parte da União (unidade central).

Influenciada pelo modelo federal norte-americano, a República Federativa brasileira buscou se estabelecer em meio a ideias centralizadoras de poder e a oligarquias locais consolidadas, de maneira que a perspectiva federalista enviou todo o processo de rompimento institucional do Estado. A principal característica do federalismo é a divisão do governo comum, protagonizado pela União, e do governo dos Estados, que, nesse modelo, são detentores de autonomia, para que possam atuar como personagens de um sistema federalista desenvolvido da melhor maneira possível.

Diante desse contexto, a federação representa um ideário de poder desconcentrado e, além disso, de direito à deliberação dos entes federativos no que tange as suas próprias competências positivadas em suas respectivas constituições, uma vez que a autonomia política das unidades federativas e a sua capacidade formal de produção de normas visa fortalecer e estruturar o princípio do federalismo.

Tratando do princípio da simetria, tem-se que este não foi preestabelecido na Constituição Federal de 1988 (normas de preordenação), não se enquadra nos princípios sensíveis e não está delimitado como uma norma da Constituição que verse sobre temas a que o Estado-membro não pode dispor de forma contrária, sob pena de inconstitucionalidade direta.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamentos de Ações Diretas de Constitucionalidade, utilizando como base a referida norma principiológica, tende a declarar leis estaduais como inconstitucionais, com o intuito de uniformizar as relações federativas e centralizar o Estado federal brasileiro por meio de uma padronização do direito nacional, o que afeta diretamente a separação de poderes e o núcleo do princípio federativo, qual seja, a autonomia política estadual na esfera de sua competência legislativa.

Para fundamentar a pesquisa proposta, realizou-se um levantamento jurisprudencial que poderá fornecer um diagnóstico em relação à aplicação do princípio da simetria em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal envolvendo a declaração de inconstitucionalidade de normas presentes nas Constituições de Estados-membros.

Quanto à metodologia empregada na presente pesquisa, Gustin e Dias¹ preconizam, como vertente teórico-metodológica da pesquisa social aplicada e jurídica, a de sentido jurisprudencial, que se configura a partir de um novo modo de assumir metodicamente o diálogo e a contraposição e contradição de ideias entre ordenamento e problema localizado.

Surge, dessa linha, a vertente jurídico-sociológica, que propõe a compreensão do fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, analisando o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e de efetividade das relações entre Direito e sociedade².

No que concerne aos procedimentos a serem adotados, aplicar-se-á o método histórico e funcionalista, haja vista que o presente trabalho se equipara a uma pesquisa descritiva, explicativa e qualitativa, principalmente ao tratar do desenvolvimento do federalismo brasileiro nas diversas Constituições que já foram adotadas pelo Brasil, relacionando a formação e as particularidades do modelo federal pátrio com as experiências federativas de outros países.

Em relação ao método histórico, parte-se da ideia de que ele se baseia na investigação de acontecimentos, processos e instituições do passado com a finalidade de verificar a sua influência na sociedade, haja vista que as instituições alcançaram sua forma atual por meio das

¹ GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p; 21-22.

² Ibid., 2006, p; 21-22.

variadas alterações sofridas em suas partes componentes, ao decorrer do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época³.

Em contrapartida, o método comparativo estuda os diversos tipos de grupos, sociedades ou povos, analisando suas semelhanças e diferenças, contribuindo, assim, para uma melhor compreensão do comportamento humano e das instituições. Este método realiza comparações de grupos no passado, presente e futuro, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências⁴.

O trabalho utilizou, primariamente, da técnica documental (fonte primária), ocasião em que se empregará a pesquisa documental indireta, ora por meio da pesquisa documental, visto que serão analisados julgados proferidos pelo STF (arquivos públicos)⁵, ora através da pesquisa bibliográfica (fonte secundária), a partir da análise de publicações relacionadas ao tema e da coleta de dados em documentos oficiais, como, por exemplo, as decisões em ações de controle de constitucionalidade (ADI) proferidas pela Suprema Corte brasileira.

Nesse sentido, Lakatos⁶ determina que a pesquisa de fontes secundárias ou bibliográfica abarca toda a bibliografia tornada pública relacionada ao tema de estudo selecionado, partindo desde publicações independentes, como livros, revistas, jornais, monografias, teses, etc., até os meios de comunicação propagados de maneira oral e audiovisual, tais quais gravações, rádios, vídeos disponibilizados em plataformas digitais, filmes e produções televisivas, tendo por finalidade promover o contato direto do pesquisador com todo material que já foi escrito, verbalizado ou filmado acerca de determinado assunto, incluindo conferências e debates transcritos e publicados.

Considerando que a finalidade de uma pesquisa constitui o desenvolvimento de um caráter interpretativo dos fatos e dados obtidos e não apenas a organização de sua coleta, é indispensável “correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que serve de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados”⁷.

³ MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 106.

⁴ LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003, p.107

⁵ Aqui foram analisados documentos jurídicos escritos, que “constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais. Porém, o pesquisador deve saber que decisões jurídicas, constantes de documentos, são a ponta de um iceberg, principalmente quando se trata de julgamento por crimes políticos: muitos réus chegam ao tribunal com confissões "espontâneas", que servem de base para todo o processo posterior; assim, a decisão jurídica está viciada desde a base” (LAKATOS, 2003, p.177).

⁶ Ibid., p.188.

⁷ Ibid., p. 223.

Assim, no presente referencial teórico foram utilizadas as doutrinas de autores consagrados que estudam o tema desta dissertação, entre eles, Livingston⁸, Humberto Ávila⁹, Marcelo Labanca¹⁰, Arretche¹¹, Horta¹², Liziero¹³, Kelsen¹⁴, Madison¹⁵, Canotilho¹⁶, Celina Sousa¹⁷ etc.

Utilizando por base os estudos de Araújo¹⁸, elegeu-se alguns critérios para selecionar os dados que foram analisados. Assim, escolheu-se como objetos a serem pesquisados as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) propostas em face de dispositivos das Constituições de estados que foram de encontro com a Constituição Federal de 1988.

Logo, procedeu-se a realização de pesquisas no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br), seguindo o caminho: campo Jurisprudência > Pesquisa > Pesquisa de Jurisprudência; digitou-se no espaço destinado para a pesquisa livre o termo “princípio da simetria”, selecionando-se, em seguida, o campo “base”, a opção “acórdãos” e a “classe” ADI. Especificou-se para o presente estudo, ainda, o período cronológico a ser analisado, através do preenchimento do campo “data”, no qual se determinou o recorte temporal do trabalho, qual seja, de 01/01/2014 a 08/03/2021. Esse recorte temporal foi escolhido para que a pesquisa se desenvolvesse de forma viável em um programa de mestrado, de duração de dois anos, e para que possuísse uma base de análise atualizada, haja vista que os resultados mais antigos datam de 2014, contabilizando sete anos de diferença para os dados mais novos (2021).

Assim, perante a temática apresentada, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os limites constitucionais aplicados à autonomia federativa dos estados, especialmente questionando-se o suporte normativo do princípio da simetria utilizado pelo Supremo Tribunal

⁸ LIVINGSTON, William S. **A Note on the Nature of Federalism**. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952.

⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 16.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

¹⁰ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

¹¹ ARRETICHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

¹² HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.22 n. 87, jul/set 1985.

¹³ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, n° 2., 2020.

¹⁴ KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

¹⁵ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

¹⁷ SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

¹⁸ ARAÚJO, op. cit., 2009.

Federal em suas declarações de inconstitucionalidade de dispositivos contidos nas Constituições Estaduais dos entes federativos brasileiros.

Por sua vez, em relação aos objetivos específicos, propõe-se: explorar, inicialmente, os fundamentos históricos do Estado federal e do federalismo brasileiro, com o intuito de examinar seu surgimento e comportamento de acordo com a vigência das diversas constituições brasileiras; contrastar a autonomia política dos Estados-membros com a concentração de poder pela União, abordando as ideias de autolegislação, auto-organização, descentralização e a observância obrigatória de princípios e regras pelas Constituições Estaduais; por fim, analisar o que é simetria e como esses conceitos são empregados no modelo federativo do Brasil, examinando por meio da produção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, como a Corte Suprema vem aplicando o princípio da simetria nas demandas que envolvem a declaração de inconstitucionalidade de normas que envolvem a Constituições dos estados.

Com base nos objetivos gerais e específicos, apresenta-se como problema da presente pesquisa: como a Suprema Corte vem construindo jurisprudencialmente o controle de constitucionalidade dos dispositivos das Constituições de estados no que concerne à aplicação do princípio da simetria e quais as implicações dessa atuação na federação brasileira?

Dada às ideias apresentadas, nesta pesquisa será analisado até que ponto as limitações estabelecidas pela declaração de inconstitucionalidade de normas estaduais, baseadas no fundamento retórico do princípio da simetria, influenciam na capacidade criativa da atividade legiferante dos estados brasileiros e no desvio do equilíbrio federativo, haja vista que elas regularizam preliminarmente a forma de organização das unidades da federação, o que restringe diretamente a função do legislador decorrente tanto na produção de leis ordinárias quanto das normas da Constituição estaduais.

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda as teorias que desenvolveram o modelo do Estado federal, bem como a diferença entre federalismo e federação. Em seguida, analisa o desenvolvimento do federalismo brasileiro, perpassando pelo estudo das Constituições Federais que já vigeram no ordenamento jurídico pátrio e o contexto político envolvido em cada período histórico, visando promover uma reflexão acerca das modificações dos dispositivos que definiam as regras da organização federal do País. Ademais disso, expõe as intervenções federais que ocorreram, tais como a Revolução de 30 e a outorga da Constituição de 1937, apresentando, por último, a transição dos regimes centralizadores, em sua maioria, ditatoriais, como o Estado Novo e o Regime Militar para o governo democrático sob a égide da Constituição de 1988.

Continuamente, o segundo capítulo, a partir de um levantamento bibliográfico, propõe a indicação e a classificação das normas constitucionais federais que regulam a autonomia dos entes estatais, esclarecendo tanto as ideias de auto-organização e autolegislação como os reflexos desses termos na realidade política brasileira. Além disso, aponta os limites estabelecidos pela Constituição à autonomia estadual. Levanta, ainda, a hipótese de mera reprodução das normas centrais da federação pelos Estados, demonstrando a observância obrigatória dos princípios e regras dispostos na CRFB/88 pelas Constituições das unidades estaduais, a padronização dos seus textos e a atuação do poder constituinte decorrente e seu envolvimento com as normas limitadoras da autonomia de tais unidades.

Por sua vez, o terceiro capítulo inicia conceituando o que vem a ser o intitulado princípio da simetria, tecendo algumas considerações sobre a sua inclusão na legislação brasileira e a sua base legal. Nele, examina-se a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que concerne ao controle de constitucionalidade das Constituições estaduais, bem como a relação entre simetria e federalismo.

Por fim, o quarto e último capítulo apresenta o núcleo da pesquisa. Ele expõe em seu bojo o método utilizado durante a coleta e análise de dados e nele são traçadas algumas considerações e críticas acerca da incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição de 1988, a partir do exame dos argumentos basilares das decisões jurídicas proferidas pelo STF motivadas pela aplicação do princípio da simetria.

2 FEDERALISMO E O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Etimologicamente, o vocábulo “federal” possui sua gênese no termo latim *foedus*¹⁹, que pode significar acordo, pacto, contrato ou confiança entre partes, representando, também, uma ideia genuína de integração permanente de territórios, ideal este que difere do conceito de assimilação. De mesmo radical, a palavra *foedera* representava a articulação de interesses políticos, conforme as leis do direito romano, podendo simbolizar, ainda, a noção de associação ou amizade permanente entre os integrantes deste pacto²⁰.

A partir desta explanação, observa-se que ‘tanto o termo “federal” quanto o ideal correlato, federalismo, traduzem uma ideia filosófica de união e confiança recíproca’²¹, no entanto, apesar de se relacionarem, os conceitos de Estado federal e federalismo diferem entre si e são de difícil exatidão.

2.1.DIFERENCIAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E FEDERAÇÃO

O Estado federal - ou federação - emerge como uma forma contratual que assegura certa autonomia e direitos para seus signatários. Uma das primeiras descrições precisas de federação pertence a Montesquieu, que a define como “uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um estado maior, que desejam formar”²², consistindo em uma sociedade de sociedades, que se unem para gerar, a partir de si, uma nova. Essa federação, ao ser composta por pequenas repúblicas, goza dos favores proporcionados pelos governos internos de cada uma delas, e, externamente, usufrui, em razão do elo de associação, pela força da associação, de todas os benefícios de uma monarquia.

Conforme preleciona o princípio federal, é necessário que exista dois ou mais Estados associados de acordo com determinado(s) motivo(s) e que preservem cotas de sua soberania interna, intitulada autonomia, vinculada à gestão da liberdade de seus cidadãos e de seu

¹⁹ O *foedus*, na Roma antiga, definia uma combinação de famílias ou, de forma mais abrangente, comunas, que se obrigavam entre si, equitativa e reciprocamente, para diferentes finalidades, cabendo a sua representação aos chamados delegados da federação. (SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação Jurídica do Brasil: uma história do Federalismo à Brasileira**. Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte – MG, 2017, p. 42).

²⁰ BALDUS, Christian. Vestigia pacis. **The Roman peace treaty: structure or event?** In: LESAFFER, Randall. *Peace treaties and international law in european history: From the Late Middle Ages to World War One*. New York: Cambridge University Press, 2004.

²¹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **O Estado Federal como Modelo Matricial de Organização Política**. Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 327-343, jul./dez. 2018, p. 329.

²² MONTESQUIEU, Charles de Sodat. **O Espírito das Leis**, Segunda Parte, Livro Nonno, Capítulo I, Trad. Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141, título original: “*L’Esprit des lois*”.

território. Ademais disso, uma federação pode se caracterizar pela sua oposição à centralização política, governamental e administrativa, atributo dos Estados unitários.

Em se tratando do Estado federal, é preciso ter em mente que as relações entre as unidades federativas que compõem a união de Estados se baseiam em uma Constituição escrita, que representa um contrato de aliança permanente. Através deste tratado, os Estados-membros cedem sua soberania ao Estado central, visando sua participação numa comunidade política mais abrangente. Assim, a organização constitucional da federação se funda no ideário de equidade que envolve a relação dicotômica entre a concretização dos interesses atrelados à autonomia regional e a realização das reivindicações da unidade nacional, visando o equilíbrio entre os entes federados²³.

Nesse sentido, para Ronald Watts, a federação

[...] representa uma espécie particular na qual nem o governo federal nem as unidades constituintes são constitucionalmente subordinados ao outro, ou seja, cada um tem poderes soberanos decorrentes da Constituição, e não de outro nível de governo, cada um tem poderes para lidar diretamente com seus cidadãos em exercícios de seus poderes legislativos, executivos e fiscais, e cada um é diretamente eleito pelos seus cidadãos²⁴.

Antes de aprofundar o tema, é necessário trazer à baila algumas considerações acerca da força normativa da Constituição, isto é, o espírito próprio, organizador e motivador do Estado de Direito. Para Konrad Hesse, a definição de ordenação jurídica só pode ser entendida se a realidade e a ordenação mantiverem uma relação inseparável e recíproca. Assim, a norma constitucional não existe de forma autônoma na realidade, dependendo intrinsecamente da pretensão de eficácia das normas constitucionais, ou seja, da materialização das situações por ela regulada na prática²⁵.

Para ele, a Constituição seria definida como “ordem jurídica fundamental de uma comunidade ou o plano estrutural para a conformação jurídica de uma comunidade, segundo certos princípios fundamentais”²⁶. Nessa pretensão devem estar incluídas as condições naturais, sociais, econômicas e axiológicas que possam refletir na eficácia das proposições normativas. A Lei fundamental teria a missão de: fixar princípios diretores que baseariam a formação da unidade política e o desenvolvimento das tarefas estatais; definir procedimentos responsáveis pela resolução de conflitos da comunidade; disciplinar a organização e processos de criação da

²³ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979, p. 356.

²⁴ WATTS, Ronald. **Comparing federal systems in the 1990s**. Ontario. Queen’s University Press, 1996, p. 7, tradução livre.

²⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**, 20. ed., tradução alemã por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1998, p. 37.

²⁶ *Ibid.*, p. 37.

unidade política e da atuação do Estado; e criar as bases fundantes e estabelecer os princípios da ordem jurídica global²⁷.

Segundo a teoria da constituição desenvolvida pelo autor, a Constituição seria uma ordem geral objetiva do complexo de relações da vida social, que, motivada pela vontade de atingir a concretização dessa ordem, poderia impor tarefas.

Essa vontade, conforme as lições de Hesse, se dividira em três vertentes, sendo elas: “a compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme”²⁸; “a compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita estar em constante processo de legitimação)²⁹”; e “a consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana³⁰.”

Já para Carl Schmitt, a constituição tem a responsabilidade de dizer o que é o Estado e como ele deve ser, qual forma de governo ele deve adotar e qual o estatuto da sociedade organizada jurídica, representando a unidade política e a ordenação social certo Estado, estando em constante mutação, sendo maior do que o mero trabalho legislativo³¹.

Em linhas gerais, admite-se que a federação é um modo de “organização descentralizada do alcance da soberania estatal cujo projeto é originário da doutrina do federalismo, que, por sua vez, é um espírito de associação política”³². Portanto, o federalismo pode ser considerado uma teoria política, um fundamento que estabelece as premissas da organização estatal baseada na cooperação de vários Estados, noutros termos, o resultado institucional de uma opção política, qual seja, a federação.

Assim, nota-se que há a possibilidade de construir de forma prévia uma ideia de que o federalismo atua como princípio reitor do modo de organização de um Estado e que a federação é a própria maneira de organização do Estado em si³³.

No que tange à origem do federalismo, nota-se que o primeiro ideal federalista surgiu no ano de 1291, na Confederação Helvética. Na ocasião, firmou-se um mero pacto de amizade

²⁷ HESSE, Konrad. **Concepto y calidad de la Constitución**, in Escritos de derecho constitucional, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Trad. Pedro Cruz Villalon, 2ª ed., 1983, p. 16.

²⁸ Id. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p.19.

²⁹ Ibid., p. 19.

³⁰ Ibid., p. 19.

³¹ SCHMITT, Carl. **Teoría de La Constitución**. Presentación de Francisco Ayala. Primera edición em Alianza Universidad Textos, 1982. Cuarta reimpresión em Alianza Universidad Textos. Madrid – España, 2003, p. 30-33.

³² LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Estado Federal como Modelo Matricial de Organização Política. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 327-343, jul./dez. 2018, p. 330.

³³ Id. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis: EModara, 2018, p. 103.

e aliança, que só foi formalizado em 1848, originando, enfim, o Estado Federal da Confederação Suíça³⁴.

É importante destacar que tanto a Antiguidade quanto a Idade Média não possuíram manifestações federalistas conhecidas, uma vez que as sociedades desses dois períodos históricos estruturavam suas organizações políticas com base em relações desordenadas envolvendo suas tribos, feudos e povos locais³⁵.

Em relação à produção e formalização de um ordenamento jurídico federalista, afirma-se que ele foi, de fato, positivado, na constituição dos Estados Unidos de 1787³⁶, em decorrência da Declaração de Independência das treze Colônias britânicas na América, em 1776. A partir disso, originou-se um tratado de união, nomeado de Artigos de Confederação, que reviu o pacto confederativo, buscando não só evitar o enfraquecimento gerado pelo isolamento das colônias agora independentes, como também o fortalecimento por meio da associação delas.

Em seguida, em 1787, na Filadélfia, a supramencionada confederação se converteu em federação. Desse modo, o federalismo estadunidense configura o primeiro exemplo e experiência de pacto federal, surgindo a partir do fracasso do modelo, em razão do descumprimento das regras que ele estabelecia. A sociedade necessitava, então, de um modelo que possuísse um poder coercitivo capaz de enrijecer os laços de união, de modo que a indissolubilidade do pacto federativo representa a principal distinção entre a confederação e a federação³⁷.

Aqui, faz-se mister esclarecer que o ideal de Estado federal transitou entre o sentido de confederação e federação, demonstrando que a formação e maturação de um conceito envolve uma transição e deslocamento de sentidos. Dessa forma, a confederação possui uma estrutura em que os membros possuem soberania, na qual, através de um contrato entre as unidades, é possível que determinado órgão comum agregue as vontades das partes, não existindo um governo nacional. Já na federação, os entes federativos abrem mão de suas respectivas soberanias em detrimento do poder central, adquirindo autonomia, conforme a Constituição Federal.

³⁴ LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Trad. Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Zandar Editores, 1966, v. II, p.607.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 359.

³⁶ O'NEILL, Johnathan. **Originalism in American Law and Politics: A constitutional history**. Johns Hopkins Paperback edition, 2007, p. 208.

³⁷ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787- 1788**. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 188.

Entretanto, o fundamento jurídico da Federação não se baseia apenas na existência de um acordo entre Estados, uma vez que na confederação também há a celebração de um pacto, contudo, a caracterização do Estado federativo se respalda em sua organização específica, na qual os poderes Executivo e Legislativo se dividem em um órgão central que possui competência extensível a todo território nacional³⁸.

O federalismo pode ser definido como “forma de distribuição de poder, tomado este em seu significado constitucional”³⁹, uma ideologia política que engloba inúmeras identidades que se congregam de acordo com determinados fatos históricos, filosóficos em um mesmo território e, apesar de rejeitar a ideia de unidade, tem como finalidade uma união. O fundamento basilar do modelo federal é diversidade, que pressupõe a heterogeneidade de grupos de pessoas com culturas distintas, unidos sob o mesmo governo comum, em busca de alguma vantagem, sem prejuízo de manter suas particularidades⁴⁰.

Apesar de pressupor a existência de inhomogeneidade típica de um Estado, o federalismo também presume a “construção de uma estrutura de poder com vistas à preservação da unidade nacional, necessária para evitar sua fragmentação e garantir a estabilidade social”⁴¹.

Trata-se de uma forma de lidar com a organização político-territorial do poder baseada na necessidade de acomodar a competição e o conflito, autonomia e união. O princípio da soberania compartilhada deve comportar uma divisão de poderes entre os parceiros em condições de reconhecimento mútuo, e se materializar em estruturas onde convivem cooperação e competição, resultando em processos de pactuação, já que o próprio termo federal é derivado do latim *foedus*, que significa pacto⁴².

O sistema federalista representa um modelo constitucional que impulsiona e atua como axioma para a criação do Estado federal, o qual é instituído através de uma Constituição Federal, representando uma construção jurídico-política. Assim, na qualidade de princípio de organização política, o federalismo precede aos Estados federais, permanecendo como orientação para o comportamento dos entes federativos.

Desse modo, é possível que haja uma sociedade composta por instituições que aparentemente são federais, mas que, na realidade, funcionam de forma diversa, bem como existam estruturas unitárias que atuem federativamente.

³⁸ KELSEN, Hans. **Juridição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 7-8.

³⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: Fumarc/UFMG, 1982, 1985, p. 53.

⁴⁰ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de Estado. **Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Reformas**. Ed. especial. Seção 2. 2019, passim.

⁴¹ FLEURY, Sônia. **Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro**. In: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. mai. de 2020, p.1. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179>. Acesso em 9 set. 2020.

⁴² Ibid., p.1.

Buscando uma plena compreensão das origens e das formas do Estado federal, a doutrina estabeleceu nomenclaturas próprias para os diferentes tipos de processos de formação dos Estados que elegeram o federalismo como modelo de organização política, quais sejam: federalismo por agregação e por segregação; competitivo e cooperativo; simétrico e assimétrico; e centrípeto e centrífugo.

Segundo Zimmermann⁴³, o federalismo pode se originar por agregação ou por desagregação (segregação). No federalismo por agregação, o Estado federal surge a partir da junção de Estados soberanos que tomam a decisão de se federar, declinando sua soberania em favor do Estado central (experiência norte-americana). Em oposição, no caso do federalismo por segregação, o modelo de federação deriva da desagregação de um determinado Estado unitário que se subdivide em vários Estados-membros (tem-se como exemplo o Brasil).

Ainda de acordo com o pensamento de Zimmermann, sob o prisma da repartição de competência, tem-se o federalismo dual (competitivo) e o cooperativo. A forma dual advém da rigorosa divisão dos poderes entre a União e os Estados-membros e da distribuição horizontal de competências constitucionais. Gradativamente, o sistema cooperativo substituiu o dual, principalmente após o surgimento e estabelecimento do Estado de Bem-estar Social, assegurando a supremacia jurídica e econômica da unidade central, caracterizando, assim, a provável existência de um federalismo que contraria o próprio espírito federativo⁴⁴.

Por sua vez, o modelo cooperativo se configura pela forte colaboração das instâncias central e local de poder. É marcado pela repartição vertical de competências constitucionais, priorizando o aperfeiçoamento dos mecanismos de aproximação e auxílio entre os governos locais e central⁴⁵. Divide-se, ainda, em cooperativo autoritário e democrático. O primeiro caracteriza-se pela força atribuída ao poder central (centralismo), enquanto no segundo o “poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercer, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político⁴⁶”.

Conforme outra tipificação, entende-se por federalismo simétrico aquele em que se atribuiu as mesmas competências, poderes, direitos e deveres a todos os Estados-membros quem compõem a federação. Já no modelo assimétrico, o texto constitucional confere aos entes

⁴³ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo democrático**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 54.

⁴⁴ Ibid., p. 56.

⁴⁵ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 19-20.

⁴⁶ ZIMMERMANN, op. cit., 2014, p. 58.

federativos encargos e competências diferenciadas. Sob outra perspectiva, assume-se que o Estado federal é simétrico quando existe certo grau de homogeneidade entre as entidades federadas, enquanto a federação seria considerada assimétrica nos casos em que os territórios possuem uma realidade pluralista, envolvendo, por exemplo, diversos grupos étnicos.

Por último, tem-se o federalismo centrípeto e centrífugo. O Estado federal teve sua gênese a partir de dois movimentos, o centrífugo, que ocorreu nos Estados Unidos da América, na Alemanha do II Reich, na Suíça e no Canadá e o centrípeto, que adveio em países como o México e o Brasil. Inicialmente, a ideia desse sistema se baseia na existência e na manutenção das diversas unidades políticas e de suas populações, de modo que há uma tendência em renunciar a soberania dos entes federativos em detrimento da supremacia da União.

Contudo, a unidade central não representa uma uniformização sociopolítica, uma vez que, num Estado federal, a diversidade é de suma importância para a sobrevivência de todas as entidades, devendo o federalismo fincar suas bases na confiança recíproca e na cooperação entre os Estados, de maneira que as minorias não só encontrem espaço para se desenvolver, mas também não sejam oprimidas pelas maiorias.

No Estado federal centrípeto, o constituinte nacional prioriza o fortalecimento do governo central em detrimento do local. Nesta hipótese, existe uma maior concentração de competência e poderes por parte da União em comparação aos Estados e Municípios (no caso do Brasil). Noutra toada, o federalismo centrífugo “é a tipificação atribuída aos Estados Federais nos quais a opção é oposta, ou seja, há uma tendência de preservação e fortalecimento do poder local em detrimento do poder central”⁴⁷.

Ao estudar o federalismo, é necessário analisar as características da sociedade em que foi desenvolvido e o funcionamento de suas instituições políticas. Com o intuito de atender às demandas sociais e de defender a estabilidade da ordem interna, o federalismo se manifesta como uma filosofia ou sistema político que abrange os múltiplos grupos de pessoas com culturas próprias, consistindo em diversas identidades unidas sob uma mesma soberania em torno dos diferentes fatores políticos, filosóficos, sociais e históricos, que se transmudam em seu eixo dinâmico⁴⁸.

De acordo com o pensamento não formalista de Livingston, a natureza do federalismo se encontra na sociedade, de maneira que o autor determina como federalistas as comunidades

⁴⁷ RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada**: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015.

⁴⁸ BURGESS, Michael. **Comparative federalism**: Theory and Practice. London: Routledge, 2006, p. 27.

que possuem distinções sociais de origem religiosa, econômica, étnica que se distribuem territorialmente, cabendo à política considerar a fragmentação social e garantir a preservação desses clãs⁴⁹.

Assim, conforme as lições do autor, o federalismo resulta da aglomeração das diversidades encontradas em grupos sociais distintos concentradas em uma mesma área geográfica, de modo que a territorialidade é um fator determinante para a formação de uma sociedade federal⁵⁰.

A natureza do federalismo não se encontra no direito constitucional do Estado federal, mas sim na sociedade, de maneira que os Estados de espírito federalistas são aqueles que possuem distinções de origem religiosa, econômica, étnica e histórica que se distribuem territorialmente. O federalismo origina-se a partir da junção das diversidades oriundas de grupos sociais distintos pertencentes a uma mesma área geográfica, sendo a territorialidade fator determinante para a formação de uma comunidade federal.

Ademais disso, para Watts, os atributos estruturais mais significantes de uma federação são: a presença de um governo estadual e nacional que atuam de forma direta sobre seus cidadãos; a divisão de poderes, através da separação constitucional do executivo, legislativo e judiciário, além da repartição dos fundos de financiamento entre as searas governamentais, o que confere autonomia às instâncias de governo; a estimativa de criação de locais para a representação das diversas regiões como entes federativos nas instituições políticas da federação; uma Carta constitucional na forma escrita, de difícil modificação; o estabelecimento de uma entidade responsável pelo arbitramento das lides federativas; e a promoção de procedimentos responsáveis por viabilizar a colaboração intergovernamental no que tange às matérias de competência concorrente⁵¹.

Ao analisar a supremacia da federação sobre os entes federativos, unidos sob uma única ordem constitucional comum, Bonavides aponta que ela se expressa através de três fundamentos, quais sejam, “a adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, a observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros”, e, finalmente, a instituição de uma suprema corte, responsável pela jurisdição constitucional⁵².

⁴⁹ LIVINGSTON, William S. **A Note on the Nature of Federalism**. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952, p. 81-95.

⁵⁰ *Ibid.*, 1952, pp. 81-95.

⁵¹ WATTS, Ronald L. **Sistemas Federales Comparados**. Tradução para o espanhol de Esther Seijas Villadangos. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 106, tradução livre.

⁵² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.185.

Por sua vez, Horta, ao defender o equilíbrio na repartição de competências, visando à descentralização do poder político, aponta que o federalismo representa um valor que serve de inspiração ao Estado federal, constituindo um modelo constitucional⁵³, incorporando, ainda, a qualidade de princípio de organização de poder, de modo que, ao assumir esse papel, foi capaz de influenciar, de forma singular, diversos Estados, que o reconheceram expressamente, haja vista que esse modelo “envolve a forma estatal que reflete problemas inerentes ao próprio ser humano e que se simbolizam em seus anseios de unidade e diversidade”⁵⁴.

2.2. DIFERENTES TIPOS DE FEDERALISMO: UM BREVE ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O MODELO NORTE-AMERICANO E O BRASILEIRO

Um ordenamento jurídico nasce a partir de condutas humanas, que provém de um conjunto de regras influenciado pela moral, religião e cultura. Assim, não é possível que certos institutos particulares e característicos de determinada sociedade seja transmigrado para outra em sua integralidade, mantendo seu conceito imutável.

Antes de avaliar como aconteceu a recepção da teoria federalista pelo sistema jurídico-político brasileiro, bem como a formação do federalismo contemporâneo pátrio, é necessário enfrentar, neste primeiro momento, o desenvolvimento do federalismo estadunidense, abordando o contexto histórico e social referente ao seu surgimento, traçando-se um paralelo com o brasileiro.

Como exposto anteriormente, o primeiro Estado soberano a consolidar, de fato e de direito, a experiência prática federalista foram os Estados Unidos da América. Influenciada pela Teoria dos Três Poderes, de Montesquieu, e pelo Contrato Social, de Rousseau, a Constituição estadunidense foi votada e aprovada em 1787, instituindo formalmente o modelo democrático federativo de Estado naquela nação.

O federalismo dos Estados Unidos decorre da reunião das treze colônias, e não da divisão de um poder unitário. Inicialmente estabelecido como um Estado confederado, a federação norte-americana surgiu descentralizada, haja vista que sua gênese se deu a partir da organização e consolidação dos Estados-membros independentes que passaram a se proteger mutuamente, com base na garantia da liberdade e segurança, visando, além de benefícios econômicos recíprocos, à defesa contra a intervenção da Grã-Bretanha.

⁵³ HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, a.22 n. 87, p.5-22, 1985, p. 14.

⁵⁴ RUSSOMANO, Rosah. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968, p. 39.

A grande fragilidade da confederação norte-americana se encontrava na ausência de estabelecimento de uma força executiva desenvolvida pelo governo central, bem como a inexistência de um poder judiciário central. Além disso, “o congresso continental, que era um legislativo unicameral, não possuía praticamente nenhum poder. Havia, assim, uma verdadeira desordem na relação entre as antigas colônias”⁵⁵.

No entanto, apesar da visível necessidade de reestruturação da organização política estadunidense na época, o pensamento acerca da implantação do federalismo não era unânime. Como dito no tópico anterior, em 1787, na Filadélfia, promoveu-se uma convenção com a finalidade de reavaliar os “Artigos da Confederação”, ocasião em que um grupo antifederalista defendeu uma mera reformulação dos dispositivos já existentes. Contudo, essa proposta não logrou êxito, sendo promulgada, naquele ano, a Constituição dos Estados Unidos da América, a qual estabeleceu um modelo original de Estado, com características distintas do sistema confederativo.

[...] A grande invenção norte-americana foi justamente a federação, que tinha como característica essencial que os Estados-membros associados não possuíam soberania externa e, quanto à soberania interna, se achavam sujeitos a um poder único, que era o poder federal. Conservavam apenas a autonomia assegurada a sua esfera de competência constitucional, e assim, o Estado federal tinha superioridade legislativa sobre os Estados federados⁵⁶.

A formação do ideal federalista estadunidense sofreu grande influência da ideia pactista oriunda da teologia federal eclesiástica e, apesar de ter sido difundida mais eloquentemente pelos puritanos, espalhou-se, também, por meio de diferentes grupos em que seus integrantes foram educados em congregações arraigadas na noção de pacto⁵⁷.

É possível perceber, portanto, que o sentimento federal está arraigado na cultura e na sociedade norte-americana, o que proporcionou a institucionalização deste federalismo, inclusive na forma de princípio valorativo. E este é o motivo pelo qual o federalismo “representa para os norte-americanos muito mais que um acordo governamental estabelecido entre os estados membros, constituindo-se como a base de um verdadeiro estilo de vida política”⁵⁸.

O modelo federal dos Estados Unidos da América é marcado por cinco princípios básicos, sendo eles: a repartição dos poderes e das respectivas competências dos Estados-

⁵⁵RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada**: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015, p. 23 10.

⁵⁶COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 220.

⁵⁷LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018, pp. 1483-1503, p. 1490.

⁵⁸ELAZAR, Daniel J. **Anàlisi del Federalisme i Altres Textos**. Tradução para o catálogo de Margarida Trias. Institut d'Estudis Autònoms: Catalunya, 2011, p. 95, apud LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Federalismo e centralização no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018, pp. 1483-1503, p. 1490.

membros; a união dos entes políticos autônomos em prol de um objetivo comum; a concessão de autonomia à unidade central e aos Estados, conferindo o condão para que possam atuar de forma direta conforme suas designações próprias; o aparelhamento dos poderes; e a superioridade hierárquica das decisões do governo federal sobre as decisões locais que tratem de matérias semelhantes⁵⁹.

James Madison, ao expor argumentos que justificassem a separação de poderes e o federalismo, escreveu:

A que expediente devemos, então, recorrer, a fim de assegurar na prática a necessária repartição de atribuições entre os diferentes poderes, conforme prescreve a Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, se todas as medidas externas se mostraram inadequadas, o defeito deve ser corrigido alterando-se a estrutura interna do governo, de modo que as suas diferentes partes constituintes possam, através das suas relações mútuas, constituir os meios de manter umas às outras nos devidos lugares. [...]

[...] A fim de criar os devidos fundamentos para a atuação separada e distinta dos diferentes poderes do governo — o que, em certo grau é admitido por todos como essencial à preservação da liberdade — é evidente que cada um deve ter uma vontade própria e, conseqüentemente, ser de tal maneira constituído que os membros de um tenha a menor ingerência possível na escolha dos membros dos outros. [...]

Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros. [...] Em uma república unitária, todo o poder outorgado pelo povo é entregue a um único governo, e as usurpações são prevenidas por uma divisão do governo em ramos distintos e independentes. Na república composta da América, o poder outorgado pelo povo é primeiramente repartido entre dois governos distintos, e, depois, a porção atribuída a cada um é subdividida entre ramos distintos e separados. Surge, assim, uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos controlar-se-ão mutuamente e ao mesmo tempo cada um deles será controlado por si próprio⁶⁰.

Além disso, o federalismo norte-americano possui alguns atributos específicos:

O primeiro, presente em toda e qualquer ordem de cunho federal, refere-se à divisão de competências entre a União e os Estados membros. Ao lado da repartição de competências - como segundo traço - o modelo federal nascente instituirá mecanismos de participação dos Estados membros nas instituições federais de governo, sendo que a mais importante será a participação destes nas eleições dos integrantes do Senado, permitindo, assim, que a formação da vontade do governo federal contasse com a colaboração dos Estados. O terceiro atributo consiste no fato de que, ao lado do Congresso americano e do presidente da União, a Constituição de 1787 previa um poder judiciário federal que tinha como órgão máximo um Tribunal Supremo, que, entre outras funções, foi instituído para conferir uniformidade às decisões judiciais. O quarto traço diz respeito às normas constitucionais que dificultam a modificação do seu próprio texto ou que limitam as modificações das fronteiras dos Estados sem a participação destes no processo de tomada de decisão⁶¹.

⁵⁹ DEWEY, Davis Rich. **Financial History of the United States**. Cambridge: Longmans, Green, & CO. 2. ed. 1903, p. 314, tradução livre.

⁶⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

⁶¹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Federalismo e centralização no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018, pp. 1483-1503, p. 1491.

No que concerne à sua classificação, o federalismo estadunidense é considerado dual (competitivo), em razão da autonomia conferida aos Estados-membros e da independência que possuem do poder central. Por ser derivado de uma confederação, tem-se que sua formação se deu por agregação. É tido, ainda, como simétrico, pois apresenta homogeneidade cultural e linguística em seu território⁶².

Nos Estados Unidos, a relação entre a unidade central e as entidades políticas federadas é ínfima, em decorrência da atuação independente e autônoma dos Estados-membros e da valorização do aspecto descentralizador do federalismo estadunidense, característica de sua fase mais recente, o *new federalism*.

Em que pese a prevalência do caráter competitivo no sistema federativo norte-americano, Almeida aponta que

A circunstância de que no sistema norte-americano o desenvolvimento e a execução da política nacional são mais o resultado de negociação e acordos do que imposição de ordens e decretos parece-nos sumamente relevante. É, sem dúvida, um dado que vem reforçar a perspectiva de permanência da estrutura federativa nos Estados Unidos, pois denota o grande respeito existente em relação às unidades federadas. Mesmo se tendo evoluído para o federalismo cooperativo, em que avulta o papel da União, a colaboração intergovernamental em grande escala, necessária para se atingirem objetivos comuns, é buscada em base consensual, importando numa autocontenção consciente do poder central. E assim se preserva a higidez dos princípios e práticas da federação⁶³.

No entanto, a intensa descentralização do modelo federalista norte-americano causou alguns malefícios, como o crescimento da rivalidade entre os entes federativos – principalmente quanto às relações econômicas – e dificuldades para a implantação de políticas sociais, gerando decréscimo considerável no número de indivíduos que usufruíam de programas sociais naquele país, pois ainda “remanesce profundamente arraigada na sociedade norte-americana a tradição federalista, formada exatamente à base da preservação da autonomia das entidades federadas”⁶⁴.

Passando para a exposição da experiência federal brasileira, deve-se considerar, inicialmente, que parte dos problemas federativos possuem a gênese na discussão teórica acerca da diferença conceitual, já exposta no presente trabalho, entre federalismo e Estado federal, institutos estes que não se confundem, uma vez que o federalismo é um conceito sociopolítico, enquanto a federação é uma denominação jurídica.

⁶² SOARES, Paulo Henrique. **Federalismo no Brasil e no mundo**: Atualidades e perspectivas. Brasília., 2000, p. 16.

⁶³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a 24, nº 96, out – dez 1987, p. 61-62.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 60.

De acordo com os estudos de Mirian Dolhkinoff, o federalismo, no Brasil, é preexistente ao Estado federal brasileiro, instituído oficialmente com a proclamação da República, a partir do Decreto n.º1, de 15 de novembro de 1889. Para a autora, “as novidades republicanas, no geral, alargaram o grau de autonomia dos Estados, mas foram muito mais um rearranjo do que uma fundação do federalismo brasileiro”⁶⁵.

Desde a sua adoção, feita nos moldes norte-americano, o sistema federativo brasileiro exibia grandes divergências entre as relações políticas e a realidade social. Isso porque, ao editar aquele decreto, houve “uma equívoca convicção de que instituições que produziram determinado povo – como o norte-americano, produziram o mesmo resultado em qualquer outro povo – como o brasileiro”⁶⁶, de modo que o texto do referido dispositivo legal refletia uma percepção de uma federação idealizada, mas que se desenvolveu em uma conjuntura totalmente diversa da brasileira.

Neste ponto, em relação à formação do Estado brasileiro e à adoção do modelo constitucional federal, é necessário traçar as diferenças culturais, sociais, políticas e jurídicas entre o Brasil e os Estados Unidos.

Assim, é de suma importância expor a questão do culturalismo e da teoria culturalista. Oliveira Vianna traz⁶⁷ que os indivíduos criam a cultura e influenciam no seu desenvolvimento de forma direta, através, principalmente, de sua personalidade, sendo possível aduzir que a cultura, que representa a expressão de um povo, é um dos critérios mais importantes a serem analisados quando se estuda a formação social e o sistema jurídico de determinada população.

No tocante à formação cultural estadunidense, tem-se que esta foi amplamente influenciada pelo modelo de *township* anglo-saxônica, exemplo de comunidade de aldeia que pode ser considerado como o primeiro modelo de Estado⁶⁸ e de sua organização política. Pelo fato de sua primeira estrutura morfológica estatal ter sido baseada em uma comunidade de aldeia, na qual a população é marcada pelo espírito comunitário e pela solidariedade entre os indivíduos que a compõem, o povo norte-americano cultivou em seu íntimo, desde os primórdios, a noção de coletivismo, zelo e compromisso com a administração de seu grupo.

⁶⁵ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005, p. 295-299.

⁶⁶ LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1888. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, n.º 1, 2020, p. 343.

⁶⁷ VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, vol.1, 1999, p. 55-93.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 117 et seq.

Ainda, nota-se que, antes mesmo da normatização e codificação do direito constitucional estadunidense, as normas jurídicas já estavam presentes na consciência coletiva da população, de maneira que a tradição jurídica dos Estados Unidos baseava-se, nos primeiros séculos, no direito costumeiro, permanecendo assim até os dias atuais, o que deu origem ao *common law*, sistema jurídico utilizado pela justiça norte-americana, com fundamento nos costumes e na cultura de precedentes jurídicos.

Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, a cultura emergente do espaço social brasileiro não possuía traços coletivistas, sendo marcada pelo individualismo⁶⁹. No Brasil-Colônia, a estrutura morfológica que se tinha remetia ao federalismo europeu. Nessa ocasião, em virtude de seu território possuir dimensões continentais, o Brasil foi dividido em capitânicas hereditárias e sesmarias. Este fato proporcionou a interiorização brasileira⁷⁰, que possuía uma economia baseada nas atividades rurais e nos latifúndios⁷¹.

Diante de sua ecologia social dispersa, o povo brasileiro, que povoava o sertão, desenvolveu uma personalidade individualista, um genuíno sentimento sertanejo⁷², que desencadeou o isolamento dos indivíduos, proporcionando, conseqüentemente, o surgimento de clãs feudais e clãs parentais.

Com o advento da independência do Brasil e, posteriormente, com a proclamação da República Federativa, os governantes e as elites do país implantaram uma organização político-administrativa e uma Constituição baseadas no modelo norte-americano, dividindo o país em três estruturas (local, provincial e nacional).

Porém, ao se espelhar nas instituições estadunidenses, houve incompatibilidades, pois a consciência da população brasileira difere da norte-americana. Assim, conforme Oliveira Vianna, a instituição do Estado federal simétrico no Brasil nos moldes do estadunidense representou um equívoco ao conferir uma mesma autonomia a todos os Estados, independentemente de seu grau de cultura política e da estrutura íntima da sua sociedade. “Daí esses resultados divergentes: o progresso ao lado da rotina, a marcha para diante, larga e desassombrada de uns, e marcha para trás de outros, rápida e incoercível”⁷³.

⁶⁹ Ibid., p. 444.

⁷⁰ Ibid., p. 430.

⁷¹ “No Brasil, o patrimonialismo lançou raízes nas estruturas políticas locais dominadas por latifundiários. A velha e bem conhecida competição entre poder estatal e poder “privado” geralmente é favorável a este. O governo da metrópole e, mais tarde, o governo imperial e republicano são obrigados a transigir com o chamado poder privado. Com a democratização relativa do país, o poderio dos senhores locais tende a crescer, pelo eleitorado que dominam e podem jogar na balança política”. WILLEMS, Emílio. **Burocracia e patrimonialismo**. São Paulo, 1945. Separata de Administração Pública, ano 3, set. 1945, p. 6.

⁷² VIANNA, Oliveira, op. cit., p. 131; 242; 281-283.

⁷³ VIANNA, Oliveira. **Evolução do Povo Brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938, p. 325.

Nesse sentido,

A federação brasileira, em sua gênese, já se configurou com base em um modelo que não condizia bem com a estrutura social do país, ou seja, houve uma notória dissociação entre a previsão constitucional e a “realidade constitucional”, expressão consagrada por Neves (2018). No sucedâneo as reconfigurações federativas, em cada ordem constitucional posterior a de 1891, verifica-se um movimento pendular de centralização moderada ou centralização excessiva. Deste modo, comparado a federações como Estados Unidos ou Canadá, o Brasil, em qualquer de suas Constituições, é estruturado em um modelo de federação centralizadora⁷⁴.

Importa registrar que, “embora a experiência estadunidense tenha sido a principal influência para a federação brasileira nascente, não se pode afirmar que esta foi mera cópia do modelo federal norte-americano”⁷⁵, pois, a título de exemplo, no início da configuração assumida pelo federalismo brasileiro, no momento anterior à formação da União, diferentemente dos Estados Unidos da América, não havia, no Brasil, unidades territoriais autônomas, uma vez que as Províncias representavam a forma de divisão territorial do Império do Brasil⁷⁶.

Para uma melhor compreensão da federação brasileira, é indispensável realizar um exame fundado na história constitucional pátria, avaliando as influências que certos acontecimentos políticos e sociais exerceram sobre as questões do desenho constitucional, os quais serão analisados a seguir.

2.3. DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: DA COLÔNIA AO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO INSTITUÍDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Esmiuçando a análise do modelo brasileiro, é preciso entender, preliminarmente, que o Brasil vivenciou tanto fases centralizadoras quanto momentos descentralizadores, de modo que a edificação do Estado brasileiro pode ser analisada como uma batalha constante entre a centralização e o federalismo, que se deu através da sucessão de períodos centralizadores aos quais se sobrepõem períodos de descentralização, culminando, enfim, na Constituição redemocratizadora de 1988, promulgada após um período de vinte e um anos de ditadura militar, que reestruturou o modelo federal brasileiro.

⁷⁴ LIZIERO, Leonam; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 1, 2020, p. 343.

⁷⁵ Id. Federalismo e centralização no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018, p. 1493.

⁷⁶ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 322.

Historicamente, apesar de existirem movimentos pendulares, a federação brasileira sempre teve um grau de centralização alto, de modo que os Estados não possuíam muitas ferramentas de veto em relação as decisões tomadas pelo governo federal. Apesar de se vislumbrar alguma descentralização durante a vigência da Constituição de 1946, após a Revolução de 30, especialmente, houve uma maior centralização por parte da União. Em certos períodos da “história constitucional brasileira é possível observar que, apesar de na forma o Brasil ser uma República Federativa, governantes buscaram solapar o federalismo, fazendo-o apenas nominal durante períodos de autoritarismo”⁷⁷.

Após a invasão do território brasileiro pela Coroa Portuguesa, o Brasil foi dividido administrativamente em faixas de terras, intituladas capitanias hereditárias, que, posteriormente, em 1821, foram transformadas em províncias. Já em 1824, com o advento da independência em relação ao governo português, o Brasil passou a ser governado por Dom Pedro I, figura que reunia e detinha todos os atos da administração⁷⁸.

Em meio a oligarquias locais consolidadas, a combinação da forma unitária do Estado monárquico com a influência do governo colonial gerou uma cultura política centralizadora, de modo que, mesmo com a independência do Brasil e com o surgimento da necessidade de um sistema governamental que fosse capaz de satisfazer as diversas necessidades do povo brasileiro, o caráter centralizador foi mantido⁷⁹.

Contudo, em razão das condições geográficas brasileiras e das dimensões continentais de seu território, havia uma inerente predestinação à descentralização, fundamento basilar do Estado federal. Em um país de imensidão territorial, para que haja a manutenção da multiplicidade das características regionais e do regionalismo local, é de suma importância a existência de um governo descentralizado, mas que esteja integrado com a unidade central.

Como anteriormente exposto, formalmente, o modelo federativo foi adotado no Brasil com a edição do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, data da proclamação da República, sendo ratificado, posteriormente, pela Constituição de 1891, rompendo com o modelo unitário vigente. Apesar de a forma federal estadunidense ter sido a maior influência para o federalismo brasileiro, não é correto afirmar que este é uma cópia fidedigna do sistema norte-americano⁸⁰.

⁷⁷ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Federalismo e centralização no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira**. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3, 2018, p. 1497.

⁷⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 292.

⁷⁹ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província: Estudo sobre a Descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier. 1870. p. 79-81.

⁸⁰ SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, 2005, p. 105.

Aqui, observa-se o momento de maior influência dos EUA, haja vista que “apesar das diferenças pretéritas à forma federativa em Estados Unidos e Brasil, a Constituição de 1891 trouxe distribuição de competências semelhante à dos norte-americanos: poderes enumerados para a União e poderes residuais para os Estados”⁸¹.

A Constituição de 1891 representou um verdadeiro avanço jurídico-político, uma vez que dispunha em seu bojo algumas características que permanecem até hoje, como o sistema de governo presidencialista, a tripartição dos poderes, a ideia de Estado laico, repartição de competências e concessão de poder de auto-organização aos Estados-membros⁸².

Ela trazia a adequação entre a União e os Estados federados em seus quinze primeiros artigos. Seguidamente, os arts. de 16 a 62 cuidavam de organizar a União, com enfoque em suas competências não tributárias, abarcadas pela literatura do art. 34, inseridas na enumeração dos poderes do Congresso Nacional. Já os Estados federados tinham sua regulamentação disposta entre os artigos 63 a 66, ocasião em que o art. 63, especificadamente, determinava que os Estados eram regidos por suas Constituições e suas leis, respeitando-se os princípios constitucionais da União⁸³.

O período histórico compreendido entre os anos 1889 e 1930, conhecido como República Velha, ficou marcado pela concentração de poder político pelas oligarquias dos Estados de São Paulo e Minas Gerais. É neste lapso temporal que a “política dos governadores” é instituída, ocasião em que foram estabelecidas alianças entre os governos locais e o chefe do executivo federal, que favoreceram a ampliação dos poderes dos prefeitos e dos famigerados “coronéis”, senhores de terra de grande influência em seus clãs rurais.

Para que se possa entender a cultura da época que influenciou a formação do federalismo brasileiro, é preciso ter em mente a importância da prática social denominada coronelismo:

O coronelismo seria uma manifestação do poder privado, dos senhores de terras, que coexistia com um regime político de extensa base representativa. Referia-se basicamente à estrutura agrária, que fornecia as bases de sustentação do poder privado no interior do Brasil, um país essencialmente agrícola-monocultor e exportador de matéria prima no início do século passado. Mas coronelismo quer dizer também compromisso, uma troca de favores entre o poder público em ascensão e os chefes locais, senhores de terra, que, decadentes, lutavam pela sobrevivência. Em contrapartida, a posição do coronel ou do chefe político diante de seu distrito ou município exigia uma reciprocidade. Era com seu prestígio pessoal que o coronel obtinha realizações de utilidades públicas para a sua localidade, como escolas, estradas, ferrovias, igreja, postos de saúde, luz, rede de esgotos e água encanada. Essas

⁸¹ LIZIERO, op. cit., p. 1494.

⁸² ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014, p. 297.

⁸³ LIZIERO, op. cit., p. 1494.

obras tinham por objetivo não só desenvolver o seu espaço, como também construir e preservar a sua liderança e aumentar a dependência política do seu eleitorado⁸⁴.

Com o advento da Revolução de 30⁸⁵, Getúlio Vargas assumiu o Poder Executivo, governando de forma centralista. Nesta ocasião, houve a edição do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, responsável pela dissolução do Congresso Nacional, das Assembleias legislativas e das Câmaras municipais. Além disso, permitiu a cassação dos mandatos de todos os governadores e prefeitos. Com a outorga da Constituição de 1937, o federalismo brasileiro praticamente desapareceu, pois esta Carta Política restringia as liberdades políticas e de expressão. Ademais, a Constituição de 1937 “solapava a autonomia dos Estados, deixando-as residuais (art.13, §1º), com poderes enumerados da União (art. 8º) e dos Municípios (art. 16, II)”⁸⁶.

Após a saída de Vargas do poder em 1945, promulgou-se a Constituição de 1946, responsável pelo reestabelecimento da autonomia político-administrativa dos Estados-membros. Contudo, com o Golpe Militar de 1964 e com a outorga da Constituição de 1967, o federalismo voltou a ser uma mera formalidade, pois quem concentrava a maioria dos poderes era a União.

Sobre esse período, Liziero afirma que o período no qual foi deflagrado golpe militar de 1964 foi o momento mais intenso de cerceamento de direitos e da própria caracterização do viés federalista da história brasileira, em razão da limitação das autonomias dos entes, do fechamento do Congresso Nacional e do controle do funcionamento do Supremo Federal.

Com a constituinte de 1967, tentou-se produzir um novo texto constitucional que corroborasse com o que se considerava adequado ao novo período que iria iniciar. A partir da alteração oriunda da Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, promoveu-se o fortalecimento do Poder Executivo à época, suscitando a já mencionada centralização do poder no âmbito federal⁸⁷.

⁸⁴SILVA, Daniel Cavalcanti. **O contraponto entre o federalismo brasileiro e norte-americano**: uma correlação entre a obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, e a obra *Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 8, n. 78, p.42-48, abril/maio, 2006, p.43.

⁸⁵ [...] “Minas Gerais resolveu dissentir 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. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014, p. 313.

⁸⁶ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Federalismo e centralização no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira**. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 3, 2018, p. 1494.

⁸⁷ Id. Por um Estado federal assimétrico. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 78, p. 132-152, 2017, p. 150.

Posteriormente, o Brasil passou por um processo de redemocratização, sendo promulgada em 1988 a Constituição em vigência, responsável por resgatar o espírito federalista, tentando estabelecer um equilíbrio entre os poderes centrais e locais. Ao analisar a Constituinte de 1987/1988, verifica-se que o sentido de federalismo a ser empregado no Brasil volta-se a ideia de descentralização. No entanto, historicamente, a organização sociopolítica do Estado federal brasileiro manifestou elevadíssimo grau de centralização no que concerne ao poder atribuído à União.

Apesar de a Constituição de 1988 ter ampliado visivelmente a autonomia política dos Estados-membros, superando o regime constitucional anterior que foi caracterizado pela centralização excessiva, e de ter implementado um modelo cooperativo, o que se observou na prática foi a acentuada restrição da liberdade dos poderes locais através do controle de constitucionalidade, por meio de decisões fundadas em argumentos que, muitas vezes, não encontram respaldo no texto positivado, enfatizando, assim, a preponderância e o poderio da unidade central sobre os demais entes federativos.

3 ESTADO-MEMBRO E SUA AUTONOMIA

De forma originária, de acordo com as experiências externas à realidade brasileira, considera-se que o Estado Federal possui sua base arraigada na associação de diversos Estados “menores” que aceitam e concordam em integrar um corpo político maior, ao passo que cada um mantém seu ordenamento político, jurídico e constitucional próprios, conforme as normas estabelecidas por uma Constituição⁸⁸.

Nesse caso, a autonomia dos Estados-membros é anterior à criação da própria federação da qual fazem parte, configurando uma forma de governo que se caracteriza por ser uma convenção “segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tomar cidadãos de um Estado maior que pretendem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer com novos associados que se unirem a ela”⁸⁹.

Etimologicamente, autonomia corresponde à faculdade conferida a um ente de criar as suas próprias normas, e é a partir dessa definição que surge “o entendimento mais comumente aceito no direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-

⁸⁸ HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 249-274, out. 1991, pp. 249.

⁸⁹ MONTESQUIEU, Charles de Soudat. **O Espírito das Leis**, Segunda Parte, Livro Nono, Capítulo I, Trad. Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000, título original: “*L’Esprit des lois*”, p. 62.

se a si mesma segundo leis próprias”, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano⁹⁰.

Através da celebração do pacto federativo, os entes autônomos aceitam formar um novo Estado e, a partir da anuência formal de cada Estado-membro em assentir com a criação daquela aliança, eles cedem parte de uma autonomia em detrimento de uma entidade central, mantendo-se, contudo, como unidades federativas autônomas⁹¹.

A autonomia inerente aos das entidades federadas garante-se por meio da existência de competências próprias e exclusivas, “que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns, mas que assegurem um espaço de criação de direito por elas”⁹². Com isso, a ideia de autonomia se vincula ao sistema de repartição de competência, responsável pela eficácia do princípio federativo. Essa repartição de competências entre as entidades que integram a federação “é o elemento identificador da autonomia de cada qual e que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, conquanto diversas, em uma unidade, incidente sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo”⁹³.

3.1. AUTONOMIA DO ENTE ESTATAL

Apesar de possuírem autonomia, os Estados-membros, no Brasil, são vítimas de uma forte política centralizadora que concentra grande parte das competências materiais no âmbito da União, de maneira que resta reservado a eles o poder remanescente. Portanto, os entes estaduais acabam sofrendo com a delimitação da extensão da autoridade do governo central⁹⁴, haja vista que “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”⁹⁵.

Assim, a autonomia garantida às entidades federativas abarca a ideia não só de elaboração de normas próprias, mas também a de estruturação e organização de sua direção

⁹⁰ SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014, p. 9.

⁹¹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 57.

⁹² SERAFIN, op. cit., p. 9.

⁹³ SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014, p. 9.

⁹⁴ ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estud. – CEBRAP**. São Paulo. n. 95. p. 39-57. Mar. 2013.

⁹⁵ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014, p. 60.

política, não havendo, contudo, subordinação hierárquica⁹⁶ entre a União e os outros entes. Por conseguinte, os estados federados exprimem suas decisões e elaboram suas leis, conforme sua situação socioeconômica e implantando-as através de seus mecanismos de poder⁹⁷.

A autonomia das entidades federadas configura-se pela capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autolesgislação e de autoadministração de todas elas⁹⁸ e é através do denominado poder constituinte decorrente⁹⁹ que se elaboram os textos constitucionais estaduais. Esse poder constituinte decorrente é a “característica dos Estados Federais, nos quais a Constituição Federal atribui aos Estados-membros o poder de se auto-organizarem por meio de Constituições próprias, elaboradas com a observância das normas”¹⁰⁰ postas pelo poder constituinte originário.

É a partir da descentralização territorial que o poder passa a ser exercido não só pela União, como também pelos Estados federados, aos quais se confere autonomia, caracterizada pela capacidade de ação e vontade própria, conforme os parâmetros previstos pela Constituição Federal. A autonomia atribui a liberdade de estabelecer e coordenar a própria conduta, bem como a possibilidade de prover e gerir os próprios interesses.

Conseqüentemente, obtém-se um poder de organização própria de estatuir legislação peculiar, geral, impessoal e abstrata em seu território; de gerir os próprios negócios, por meio da atuação do Governador, baseado nas competências legislativas, administrativas e tributárias, estabelecidas no texto constitucional federal; de instituir seu governo por meio da eleição de representantes, tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, bem como no seu Judiciário¹⁰¹.

A auto-organização se refere ao poder conferido ao Estado-membro de elaborar a própria constituição, estabelecendo sua estrutura e seu funcionamento. Essa capacidade indica a garantia conferida ao ente de estabelecer seu regramento jurídico, através do Poder Legislativo, em sua função típica legiferante, conforme estabelece o artigo 25 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 11 de seu ato das disposições constitucionais provisórias.

⁹⁶ BARROSO, Luiz Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 25.

⁹⁷ MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 67.

⁹⁸ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 19-23

⁹⁹ SERAFIN, op. cit., p. 9.

¹⁰⁰ CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 57.

¹⁰¹ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, [S. l.]**, v. 9, n. 2, p. 85-106, 2017, pp. 89.

Nesse caso, o fundamento de validade das constituições estaduais se encontra na vontade do Estado unitário, não havendo a cogitação de existência de soberania plena ou parcial dos entes federados cuja competência deriva diretamente da Constituição Federal¹⁰². Contudo, na prática, como será exposto no capítulo quatro, o poder de auto-organização dos Estados-membro é mitigado pelo Supremo Tribunal Federal, que impõe aos entes federados a observância de quase todos os aspectos do modelo federal¹⁰³.

A ideia de autogoverno deriva do princípio democrático e consiste na possibilidade de os cidadãos elegerem seus representantes tanto nas casas legislativas dos Estados, como também os Chefes do Executivo estadual, haja vista que eles possuem domicílio eleitoral em seus respectivos Estados-membros, não havendo interferência da esfera federal no voto dos indivíduos¹⁰⁴.

Já a autoadministração representa o dever que o Estado-membro possui de dispor sobre a administração dos serviços prestados por ele mesmo, através da estruturação de seus próprios órgãos administrativos, visando o melhor gerenciamento e desempenho de sua administração no que tange à aplicação e execução das leis¹⁰⁵.

Por fim, a capacidade de autolegislação compreende o direito que o Estado-membro possui de confeccionar suas leis regionais conforme os aspectos particulares concernentes a sua localidade, através de seu Poder Legislativo. Assim, os entes estaduais não dependem das normas federais para executar as competências que lhes foram conferidas constitucionalmente, no entanto, “além das normas de repartição de competência legislativa, há as limitações de natureza material veiculadas nos princípios constitucionais, bem como as normas de preordenação dos poderes e princípios extensíveis¹⁰⁶” que são impostas ao poder legiferante estadual.

3.1.1 A (des)centralização federativa e a repartição de competências

¹⁰² Kelsen, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 7.

¹⁰³ Souza Neto, Cláudio Pereira de; Sarmiento, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 31.

¹⁰⁴ Ferraz, Anna Cândida da Cunha. Poder constituinte do estado-membro. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 54, 1979.

¹⁰⁵ Clève, Clèmerson Merlin. O Estado brasileiro – algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. In: _____. **Temas de direito constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 277- 297.

¹⁰⁶ Costa, Rennan Gustavo Ziemer da. **A incompatibilidade do princípio da simetria com a constituição brasileira: repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p. 161.

Um Estado federal pode ser competitivo ou cooperativo. Para determinar como cada Estado irá se comportar, deve-se observar duas hipóteses: se o foco é a supremacia da União, consequentemente as relações de subordinação prevalecerão nesta federação, ao passo que a ênfase voltada ao equilíbrio federativo originará um campo fértil para desenvolvimento das relações de cooperação, havendo ausência de malefícios para a primazia da unidade central¹⁰⁷.

O federalismo, dependendo do objetivo de cada Estado soberano, pode ter um comportamento de competição ou de cooperação e é a partir da escolha da opção comportamental a ser seguida pelas unidades políticas que se determinará a configuração simétrica ou assimétrica da federação. “O equilíbrio federativo dependerá destes valores inerentes a cada Estado federal, pois cada qual é, segundo Hesse, ‘uma individualidade histórico-concreta’”¹⁰⁸.

Bercovici sobressalta, ao avaliar o desenvolvimento federativo no âmbito do Estado Social, a primordialidade dos entes federais colaborarem entre si e agirem conjuntamente, em prol da resolução das tensões causadas pelo federalismo contemporâneo, para que, posteriormente, a necessidade de homogeneização não cause como consequência a centralização¹⁰⁹.

Ainda sobre o tema, o referido autor preleciona que modelo de organização federal cooperativo se edifica sobre o fundamento básico da cooperação entre as unidades federadas, a fim de se alcançar o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado. Por conseguinte, os programas desenvolvimentistas não são mais considerados apenas nacionais, tornando-se, também, regionais e locais, relacionando os vários entes federados.

Para tanto, é necessário organizar os meios de colaboração entre as diferentes entidades federativas, tanto em relação ao comportamento dos Estados entre si, como entre estes e a unidade central. Na seara econômica, a distribuição direta de verbas é substituída pela viabilização de condições efetivas de produção conjunta de riquezas por parte das unidades federadas.

O federalismo procura estabelecer o ‘princípio da solidariedade funcional’ entre os vários âmbitos de competência administrativa - federal, estadual e municipal - instituindo um equilíbrio dinâmico com a eliminação¹¹⁰ da inflexível divisão de competências, objetivando-se

¹⁰⁷ HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, jul/set. 1985, p. 7.

¹⁰⁸ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de Estado. **Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Reformas**. Ed. especial. Seção 2. 2019, p. 232.

¹⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.157.

¹¹⁰ *Ibid.*, 2003, p. 157.

a compatibilização da autonomia de cada ente com as matérias exclusivas, indelegáveis ou privativas e as concorrentes, nas quais os Estados-membros e a União atuam paralela ou conjuntamente, ocasião em que a União traça as diretrizes gerais e os entes federados suplementa-as¹¹¹.

O Brasil adotou, conforme se extrai do texto constitucional, o modelo do federalismo cooperativo. Para tanto, a Constituição Federal, em seus artigos 23 e 24, por meio da repartição de competências, característica desse sistema, elenca certos temas que podem se submeter à atuação conjunta por parte da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Contudo, ao analisar tais artigos, observa-se que foram designados mais assuntos para a unidade central, de modo que as matérias que poderiam ser exploradas pelos entes estaduais seriam reduzidas, formando, portanto, a configuração de um federalismo centrípeto¹¹².

Essa repartição de competências no modelo cooperativo é de suma importância, pois, ao promover a preservação dos direitos das unidades consolidadas, o sistema federal proporciona um elevado grau de autonomia e liberdade às minorias presentes nas diversas unidades federativas. Além disso, ela atua como um componente de segurança democrática que deve estar presente no Estado federal, pois o poder é exercido não só a partir de uma repartição horizontal das funções executiva, legislativa e judiciária, como também vertical, entre a União e os Estados-membros, com o intuito de beneficiar as liberdades públicas¹¹³.

Somado a isto, nota-se que, aparentemente, a resolução de questões locais por um governo local aparenta ser mais eficiente do que pelo governo central¹¹⁴, haja vista que, quando “se descentraliza as competências, há a conseqüente descentralização da administração pública, ainda que o grau de descentralização seja variável a depender do contexto histórico do federalismo de cada país”¹¹⁵.

Diante das variações entre descentralização e centralização do poder, nota-se que, por vezes, as carências de organização e as falhas na resolução de problemas dos Estados-membros

¹¹¹ Id. **Constituição Econômica e desenvolvimento**: Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 89-90.

¹¹² LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Reposicionando o debate federalista no Brasil em razão da pandemia covid-19: há mesmo uma tendência à descentralização? p. 380-391. In: **Pensar a pandemia**: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise. Ed. Tirant lo Blach – São Paulo, 2020, p. 387-388.

¹¹³ KARPEN, Ulrich. **Federalism**. The Constitution of the Federal Republic of Germany. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, p. 207.

¹¹⁴ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de Estado. **Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Reformas**. Ed. especial. Seção 2. 2019, p. 233.

¹¹⁵ Ibid, p. 233.

incentivam um movimento centrípeto, gerando, conseqüentemente, uma concentração maior de poder no governo federal para corrigir alguma patologia na própria federação¹¹⁶.

Embora seja uma ótima forma utilizada na administração de um país com dimensões continentais, multifacetado étnica e culturalmente, como o Brasil, o modelo federalista, que busca coibir a concentração de poder no governo central, visando à aproximação da população geral desse poder, desde seu estabelecimento na organização político-administrativa brasileira, não chegou a conceder aos Estados-membros autonomia¹¹⁷ suficiente e recursos compatíveis com suas necessidades, o que acaba por gerar certo desequilíbrio na federação¹¹⁸.

Isso se deu porque a experiência federalista pátria, apesar de presumir o funcionamento democrático institucional, foi marcada por várias alterações de períodos históricos que se alternavam entre fases com maior grau de centralização ou descentralização política.

Nos governos ditatoriais, quais sejam, Estado Novo (1937-1945) e Regime Militar (1964-1985), por exemplo, o nível de centralização política do Brasil era tão elevado que “estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento em assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros¹¹⁹”.

Atualmente, com a Constituição Federal de 1988, responsável pela redemocratização do País, em razão do rompimento com o regime constitucional anterior¹²⁰, a autonomia política dos Estados-membros foi visivelmente aumentada, e foi efetivamente com a promulgação deste

¹¹⁶ Ibid., p. 233-234.

¹¹⁷ Acerca da autonomia dos estados-membros no curso do desenvolvimento do federalismo brasileiro, tem-se que apenas em três períodos históricos a capacidade de autoconstituição foi exercida, de fato, no Brasil, quais sejam, de 1891 a 1930, de 1947 a 1964 e desde a promulgação da Carta Magna de 1988. FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação**, 2003, p. 122-123.

¹¹⁸ “A pseudo-autonomia dos Estados Membros, ocasionada pelas limitações impostas pelo constituinte originário, assim como pela aplicação não ponderada do princípio da simetria, e pela centralização do nosso federalismo em torno da União, é bem visualizada ao fazermos um estudo comparativo entre as Constituições Estaduais em vigor e dos julgados do Supremo Tribunal Federal. As Constituições Estaduais em vigor são praticamente uma cópia fiel uma das outras, obedecendo à risca os dispositivos da Constituição Federal, tendo o seu poder de criação praticamente petrificado. As inovações realizadas pelo poder constituinte decorrente, em um número expressivo de casos, acabam sendo declaradas inconstitucionais, sob o fundamento do desvio de simetria”. RIBEIRO, Raissa Duarte da Silva. Princípio da simetria: a restrição do poder constituinte dos Estados-membros face a sua aplicação não ponderada. **Revista Jurídica/UniSEB**. Ano 2. n.2. (out 2012). Ribeirão preto, SP: UNICOC, 2011, p. 150.

¹¹⁹ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralização a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p.29-40, jun. de 2005, 31.

¹²⁰ Nesse sentido, “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 Federal, 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”. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Por um Estado federal assimétrico**. Insight Inteligência. Rio de Janeiro, n. 78, p. 132-152, 2017, p. 150.

diploma legal “que o Brasil experimentou uma nova onda de valorização das escalas subnacionais, a qual garantiu aos municípios a posição de ente federativo”¹²¹.

Tal *status* não é concedido às estruturas locais em nenhum outro Estado federal. Ressalte-se que a adoção do municipalismo pela Constituição Federal de 1988 decorre de uma tradição arraigada no pensamento jurídico-político e administrativo brasileiro, marcado pela burocracia característica das áreas sociais¹²².

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinhaamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo. E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e conseqüente do de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que só o tempo resolverá. [...] As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinhaamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio¹²³.

Além disso, entre os anos 1989 e 1990, houve a propagação de uma tendência mundial que promovia a ideia de descentralização por meio do enaltecimento do intitulado “poder local”. No Brasil, o desencorajamento do centralismo estava intrinsecamente ligado ao processo de transição democrática, pois “a emergência de movimentos e de lideranças democráticas tornou

¹²¹RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, 18. 2020, p. 3. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>.

¹²² “Assumiram a União e os Estados [...] o controle e a execução de todos os encargos que, por definição e natureza, deveriam ser função dos governos locais. Criaram um aparelho burocrático centralizado para execução dos programas traçados e para tanto reduziram ao mínimo as possibilidades municipais de desenvolvimento. Começou a obra lenta de sucção, não só de recursos como de valores humanos. [...] As Capitâneas cresciam para gáudio dos estadistas. [...] As indústrias destinadas a manter uma vida de prazeres e luxo, e que são normalmente as mais lucrativas, cresceram e se multiplicaram nas metrópoles. As demais igualmente nelas se reuniram, em busca de maiores mercados de consumo. O ensino secundário e o superior, também concentrados nas Capitais, atraíram a juventude. Além disso, favoreceram a concentração: as grandes construções; a burocracia, rendosa e fácil; os negócios imobiliários; as atrações naturais dos grandes centros; e, ainda, com seu cortejo de misérias morais, o jogo”. XAVIER, Rafael. **A diminuição progressiva das rendas municipais**”. O Jornal. 4 de novembro de 1945.

¹²³ LEAL, Victor Nunes. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 36; 60.

a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma¹²⁴”.

No caso brasileiro, contrariamente a outras experiências internacionais, nas quais o poder federal não abdicou de algumas competências legislativas exclusivas e de autoridade fiscalizadora, a descentralização foi constitucionalizada e implicou a autonomia ampliada dos estados e a elevação de municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados¹²⁵.

Com o processo de redemocratização nacional, consolidado com a promulgação da nova Constituição, em 1988, novas competências foram conferidas à unidade municipal. Como anteriormente exposto, o texto constitucional atribuiu diversas responsabilidades ao Município, porém, as aptidões financeiras não acompanharam esse processo de acréscimo de atribuições, e continuaram bastante conservadas na União, criando contradições de difícil solução¹²⁶.

Na teoria, estabeleceram-se várias atribuições obrigatórias através dos dispositivos constitucionais, enquanto, na prática, os recursos necessários para garantir suas execuções não foram garantidos, o que demonstra e esclarece a grande dependência financeira que os municípios possuem em relação às transferências de verbas da União e dos Estados aos seus orçamentos¹²⁷.

Ainda nesse sentido, a Constituição de 1988 elenca em seu bojo algumas competências concorrentes, isto é, que são compartilhadas entre as três esferas federativas, a saber, União, Estados e Municípios, especialmente nas searas mais basilares das políticas sociais, como as de assistência social, de saúde e de educação. Contudo, a concorrência de incumbências nesses setores, por não estar bem delimitada na lei e, por conseguinte, encontrar-se a mercê de negociações federativas, caracterizou-se constantemente por incoerências e omissões consideráveis na oferta de serviços e bens públicos essenciais.

Sintetizando, nota-se a existência uma patologia de coordenação político-territorial que é verificada em três dimensões políticas, quais sejam: na dimensão institucional e da ordem do sistema político, caracterizada pela formação de um pacto federativo predominantemente centralizado e aberto no que concerne à demarcação dos limites de competências; nas dissidências político-partidárias que atingem a governança e governabilidade do sistema; e “no

¹²⁴ LASSANCE, Antônio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília: Ipea, 2012. v. 8 (249 p.), p. 27.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹²⁶ RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, 18. 2020, p. 3. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoconomia/12282>.

¹²⁷ RODRIGUES, Juliana Nunes. **As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.

desenho das ações e nas escolhas políticas adotadas. Há, portanto, uma constante tensão político-institucional que resulta em arranjos e acomodações para a gestão de conflitos”¹²⁸.

Por fim, some-se a estes fatos que a política institucional estabelecida em meados de 1988 possibilitou uma progressiva recentralização do papel da União, através da aprovação de inúmeras emendas parlamentares¹²⁹.

3.1.2. A observância obrigatória de princípios e regras pelas Constituições estaduais

No passado, para as teorias positivistas do constitucionalismo, o ordenamento jurídico era tido como um sistema fechado de regras postas, no qual os princípios não possuíam carga de normatividade, ocasião em que eram tratados de forma distinta, apenas como diretrizes a serem seguidas. No entanto, atualmente, com o advento do pós-positivismo, a Constituição passou a incorporar um sistema normativo aberto composto por princípios e regras (ambos espécies do gênero “norma”) que não possuem hierarquia de aplicação entre si.

Inicialmente, deve-se entender a distinção entre princípios e regras, questão sobre a qual vários autores despenderam seus estudos. Diante da ideia de unidade da Constituição, a interpretação e a aplicação de princípios e regras se dá com base nos postulados normativos inespecíficos, quais sejam: a ponderação – através da atribuição de “pesos”, a proibição de excesso – para garantir a manutenção de um mínimo de eficácia dos direitos fundamentais, e a concordância prática; e específicos, tais quais os postulados da igualdade, da proporcionalidade e razoabilidade¹³⁰.

Nesse sentido, Ávila aponta que

[...] As regras podem ser dissociadas dos princípios quanto ao modo como prescrevem o comportamento. Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos. Os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que características dianteira das regras é a previsão do comportamento¹³¹.

¹²⁸ RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, 18. 2020, p. 4. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>.

¹²⁹ ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

¹³⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 16.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 43-47; 95-97.

¹³¹ *Ibid.*, p. 95.

Por sua vez, ao teorizar sobre a diferenciação de regras e princípios, Canotilho¹³² determinou a existência de diversos critérios que devem ser utilizados durante essa tarefa. De acordo com o grau de abstração, considera-se que os princípios são normas que possuem esse grau relativamente elevado, enquanto as regras, uma abstração reduzida. No que tange ao grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto, os princípios, por serem vagos e indeterminados, necessitam de mediações concretizadoras, que se dão por meio da atuação do legislador, juiz etc., já as regras são suscetíveis de aplicação direta.

Em relação ao caráter de fundamentalidade, os princípios possuem um caráter basilar e são tidos como normas de papel fundamental no ordenamento jurídico em razão da sua posição hierárquica no sistema de fontes do direito ou da sua importância estruturante dentro do sistema jurídico. Quanto à proximidade da ideia de direito, os princípios são considerados “standards” para se alcançar a justiça, ao passo que as regras são apenas vinculantes e de caráter funcional. Por fim, conforme a natureza normogénica, os princípios são normas que estão na base, constituindo a *ratio e* o fundamento de regras jurídicas, desempenhando, por conseguinte, uma função normogénica fundamentante.

No século XX, os doutrinadores começaram a expor as insuficiências das teses positivistas. Ao desenvolver sua teoria, Dworkin partiu da afirmação da natureza deontológica dos princípios.

De acordo com autor, as regras são relatos descritivos de condutas a partir dos quais, por meio da subsunção, enquadra-se o fato à previsão abstrata, chegando, assim, à conclusão. Em face ao conflito entre regras, apenas uma prevalece dentro da ideia do tudo ou nada - *all or nothing*. Desse modo, a regra só deixará de incidir sobre determinada hipótese fática que contempla se for inválida, se houver outra mais específica (critério hierárquico ou da especialidade) ou se não estiver em vigor (critério cronológico).

Em síntese, o tratamento com regras implica a diferença binária “validade/invalidade” a distinção includente “regra/exceção” e, por fim, a relação condicional automática “se-então”. Ao contrário das regras, segundo Dworkin, os princípios possuem a dimensão de importância ou peso¹³³. Para ele:

[...] Quando há entrecruzamento entre princípios, cumpre definir qual é o mais relevante para a solução do caso. Daí por que dois princípios em colisão podem ser simultaneamente válidos. A isso se associa o argumento de que os princípios opostos a outros não constituem, a rigor, exceções a este, no seguinte estrito sentido: os “contraexemplos” não são, nem mesmo teoricamente, enumeráveis; eles não podem ser apreendidos mediante um enunciado mais extenso do princípio. Além disso, os

¹³²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 134-135.

¹³³DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 43.

princípios não pretendem “estabelecer condições que tornem sua aplicação necessária”, pois, antes, enunciam razões que conduzem o argumento “em uma certa direção”, não necessitando de uma decisão particular. Em suma, os princípios implicam diferenças analógicas de peso, não comportam exceções suscetíveis de enumeração em enunciados mais amplos que as incorporem, tampouco estabelecem uma relação condicional automática “se-então”¹³⁴.

Trazendo uma contraposição entre razões definitivas e mandamentos de otimização, Alexy propõe uma reformulação na teoria dos princípios criada por Dworkin. Apesar de se tratar de um modelo relacionado a uma reconstrução de uma experiência jurídica de um determinado país, no caso, a Alemanha, em momento específico de seu desenvolvimento constitucional, mas especificamente na década de 70, a sua recepção ultrapassou fronteiras, sendo amplamente repercutida no Brasil, “pretendendo-se dar um caráter de ‘universalidade’ ou racionalidade ‘universal’ à concepção principiológica de Alexy, como se fosse imediatamente válida para toda e qualquer ordem jurídica de Estado constitucional”¹³⁵.

Segundo Alexy, os princípios são mandamentos de otimização, “caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas¹³⁶” sendo a seara das possibilidades jurídicas determinada pela colisão de princípios e regras colidentes¹³⁷. Os princípios colidentes, “ao contrário do caráter binário das distinções ‘validade/invalidade’ e ‘satisfação/não satisfação’ (ou ‘cumprimento/não cumprimento’) das regras, implica uma questão de determinar qual princípio tem maior peso no caso concreto”¹³⁸, sem que o princípio cedente seja considerado inválido.

O autor aponta, ainda, “que uma regra perderá o seu caráter definitivo para a decisão de um caso, quando se considerar a possibilidade de introduzir uma cláusula de exceção para que se tome essa decisão”¹³⁹. Por fim, Alexy determina que “os princípios são sempre razões *prima facie* e regras são, se não houver o estabelecimento de alguma exceção, razões definitivas¹⁴⁰”:

[...] Nesse sentido, regras e princípios são apresentados como razões ou fundamentos para normas, sejam essas universais (gerais-abstratas) ou individuais (juízos concretos de dever-ser), só indiretamente razões ou fundamentos para ações. Alexy vai além e afirma que não só as regras podem servir de razões diretas para decisões concretas (normas individuais), mas também os princípios, que, portanto, não atuam apenas como razões diretas para regras. Aponta para casos em que regra atua como razão para outra regra e casos em que princípio se apresentaria com razão para a decisão concreta¹⁴¹.

¹³⁴ NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013, p. 53.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹³⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 90.

¹³⁸ NEVES, op. cit., p. 65.

¹³⁹ *Ibid.*, 65.

¹⁴⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 106.

¹⁴¹ NEVES, op. cit., p. 68.

Após a elucidação acerca das distinções entre regras e princípios, parte-se para a exposição do objeto principal a ser tratado no presente tópico. As normas de reprodução obrigatória são aquelas que devem ser observadas de forma compulsória pelos textos constitucionais estaduais e que decorrem da subordinação aos princípios consagrados pela própria Carta Magna. Por outro lado, as demais normas poderão ou não ser copiadas pelos Estados em suas respectivas Constituições.

As normas inovadoras, em conjunto com as de imitação, exprimem parte da autonomia dos Estados-membros e, por serem resultantes da capacidade de livre criação do poder constituinte decorrente, apesar de não estarem previstas na Constituição Federal de 1988, também não são vetadas por ela. No que tange às normas de imitação, existe uma notória intenção por parte do constituinte decorrente de transferir e reproduzir dispositivos do texto constitucional federal para as Constituições Estaduais, incorporando-os na legislação local. Consequentemente, essas normas podem ser modificadas, substituídas e até revogadas sem que isto implique em transgressão à ordem constitucional nacional¹⁴².

Apesar de a Constituição Federal não estabelecer expressamente quais normas devem ser reproduzidas obrigatoriamente pela seara estadual, seu artigo 25, *caput*, leciona que as Constituições estaduais devem respeitar os princípios estabelecidos no texto maior, sem, no entanto, detalhar quais seriam esses princípios. O texto contemporâneo adotou metodologia diferente da Constituição anterior, considerando que a literatura de 1967 dispunha expressamente o que deveria ser reproduzido no âmbito estadual¹⁴³.

As regras e princípios que a Constituição Federal determina “que sejam observadas pelo Estado, devem ser transplantadas para as Constituições Estaduais (normas de reprodução), ainda que não sejam transcritas em seu texto”, haja vista que integram aquelas por consignação de uma ordem maior¹⁴⁴. Tais normas “revelam um comando limitador do poder constituinte decorrente, responsável pela elaboração das Constituições Estaduais”¹⁴⁵, uma vez que proíbem que sejam postas normas constitucionais estaduais contrárias ou diferentes do paradigma estabelecido na literatura constitucional federal.

¹⁴² DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017, pp. 94.

¹⁴³ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 16.

¹⁴⁴ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro., op. cit., 92-93.

¹⁴⁵ Ibid., p. 93.

É do texto constitucional federal que decorre a autorização para que os Estados-membros se organizem e sejam regidos por suas constituições, encontrando nele, também, os seus limites. Diante disto, conclui-se que o poder constituinte estadual não é originário, mas sim decorrente. Ademais, ao considerar que as normas constitucionais dos Estados devem observar os princípios encrustados na Constituição Federal, nota-se que o poder de auto-organização inerente a eles não é irrestrito.

O poder constituinte originário representa a cisão da ordem jurídica vigente e origina um novo Estado, com uma Constituição inovadora que substitui a norma anterior. Apesar de ainda ser o mesmo povo, o mesmo território e de o Estado existir historicamente de maneira anterior, a manifestação constituinte, ao manifestar uma nova Constituição, faz nascer um Estado juridicamente novo¹⁴⁶. Ele não possui nenhum comprometimento com a ordem anterior, não estando sujeito às imposições jurídicas antecedentes, de modo que sua atuação não pode ser limitada, sendo livre para escolher tanto a forma de organização do Estado (unitário ou federal), como os objetivos e os valores da nação que devem constar no texto constitucional.

A definição de poder constituinte originário teve sua gênese a partir dos estudos desenvolvidos pelo abade de Sieyès. Em sua obra “Que é o terceiro Estado”, o autor aponta que a Constituição deriva do poder constituinte originário, responsável pela geração e organização dos poderes constituídos do Estado, sendo, por conseguinte, superior a eles, pois não é vinculado ao poder preexistente, mas sim, à nação, que é a força criadora da ordem primeira da sociedade¹⁴⁷. Assim, ele existe antes de tudo, é a origem de tudo e sua vontade é sempre legal, pois é a própria lei¹⁴⁸.

Nesse sentido, Kelsen teoriza que, por ordem prática, é preciso que se suponha a existência de uma norma inaugural, a qual impõe o cumprimento dos dispositivos prescritos pela primeira constituição¹⁴⁹ e posicionar sobre essa hipotética norma inaugural a primeira constituição histórica, que possui sua validade fundada no suposto último do qual depende a validade de todas as normas pertencentes ao sistema que ela mesma instituiu e de tudo que venha a ser positivado como direito de acordo com a forma que ela estabelecer¹⁵⁰.

¹⁴⁶ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro., op. cit., p. 90.

¹⁴⁷ Bôckenfôrde, Ernst Wolfgang. **Estúdios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 2000, p. 163.

¹⁴⁸ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituição burguesa**: qu'est-ce que le Tiers Etat, Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986, p. 117

¹⁴⁹ KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editot, 1986, p. 327.

¹⁵⁰ Id. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes/Ed. da UnB, 1990, p. 135.

A norma fundamental qualifica-se como sendo a norma responsável por, em certa comunidade política, unificar e conferir validade às suas próprias normas jurídicas, que, a partir dela, se estruturam e se organizam.

Por sua vez, em que pese o poder constituinte estadual ter alguma liberdade criativa para desenvolver suas Constituições, ele não tem a capacidade de instaurar uma nova ordem jurídica, “pois encontra sua base na Constituição Federal. Ainda que esse poder seja incumbido da primeira Carta Constitucional Estadual, ele, necessariamente, conformará os Estados-membros aos critérios estabelecidos na própria Constituição Federal”¹⁵¹.

As normas de observância obrigatória podem ser divididas de acordo com a função que desempenham, sendo consideradas normas de comando ou de vedação. As primeiras determinam de forma direta que as Constituições Estaduais adotem certos princípios em seus textos e as segundas proíbem o Estado de adotar determinados atos ou procedimentos¹⁵².

Quando expressas, as normas de reprodução obrigatória conferem mais segurança e estabilidade às limitações impelidas ao poder constituinte decorrente¹⁵³, por serem mais facilmente aferidas, como ocorre nos artigos 27, §1º, 125 §2º e 75 da Constituição Federal. Além dessas, existem as normas implícitas, como as regras de repartição de competências previstas no texto constitucional.

Entende-se que a competência, sob o prisma positivo, representa uma legitimação para a prática de atos jurídicos e sob o aspecto negativo, consiste em uma limitação, haja vista que que os atos praticados fora do âmbito de competência podem ser considerados inválidos, irregulares ou ineficazes, por excesso ou desvio de poder¹⁵⁴. Desse modo, o poder constituinte originário promove, ao designar que certas matérias sejam de competência da União ou dos Municípios, implicitamente, a exclusão dessas do âmbito de competência dos Estados-membros.

Considerando o tema da presente pesquisa, dar-se-á enfoque àquelas normas de reprodução obrigatória que, no que tange ao conteúdo, podem veicular princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos e princípios constitucionais

¹⁵¹ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017, pp. 90.

¹⁵² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 101.

¹⁵³ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro., op. cit, p. 93.

¹⁵⁴ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 166.

extensíveis¹⁵⁵, os quais representam limites à autonomia dos Estados-membros, devendo, assim, ser interpretados restritivamente¹⁵⁶.

Os princípios sensíveis estão enumerados no art. 34, VII, da Constituição Federal de 1988¹⁵⁷ e se distinguem dos princípios constitucionais, pois permitem a decretação da intervenção federal caso haja inobservância pelos Estados-membro, enquanto os demais possibilitam apenas a aplicação de outras sanções¹⁵⁸. Caso haja a inclusão de normas nas Constituições Estaduais que sejam contrárias a esses princípios, poderá dar-se ensejo a Ação Direta de Inconstitucionalidade interventiva, proposta pelo Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, de acordo com o art. 36, III, da Constituição Federal.

A partir das causas de intervenção federal é possível identificar as normas de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, sem, no entanto, interpretá-las como determinantes para verificação dessas normas. Diante disso, é preciso procurar no diploma constitucional quais destes dispositivos têm o condão de limitar, efetivamente, o poder derivado na confecção da Constituição do Estado-membro. Os princípios elencados no art. 34 da Constituição de 1988 não são os únicos que compõem os intitulados princípios sensíveis, pois existem outros princípios que, quando violados, também podem motivar a intervenção na ordem Estadual, tanto através da Ação Direta de Inconstitucionalidade, como por outros meios do controle abstrato de normas¹⁵⁹.

Já os princípios constitucionais estabelecidos são aqueles que se conectam a ideia de constituição material, como os direitos fundamentais, caracterizando-se pelo grau de importância e colocação dentro da estrutura fundante do Estado, exprimindo, portanto, um conceito residual¹⁶⁰.

São regras e normas previamente estabelecidas pela Constituição Federal, responsáveis pela limitação da atividade do poder constituinte estadual, “revelando, antes mesmo da

¹⁵⁵ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 416.

¹⁵⁶ SILVA, op. cit., p. 613-617.

¹⁵⁷ Os princípios sensíveis, conforme o art. 34, VII, CRFB/1988, são: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

¹⁵⁸ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. 1, de 1969. Tomo II (arts. 8º - 31). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 286.

¹⁵⁹ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017, pp. 94-95.

¹⁶⁰ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 16-17.

elaboração da Constituição Estadual, o regime normativo que será adotado em algumas matérias nas Cartas Estaduais”¹⁶¹, como os dispositivos que tratam sobre tributação, “repartição de competências, organização dos Poderes, direitos políticos, nacionalidade, direitos e garantias individuais, direitos sociais, ordem econômica, educação, família e cultura”¹⁶².

Os princípios estabelecidos geram limitações expressas, implícitas e decorrentes. As expressas e implícitas podem ser vedatórias ou mandatórias. As limitações expressas vedatórias dão azo às proibições impostas aos Estados-membros, como ocorre nos artigos 19 e 150 da Constituição de 1988. Por sua vez, limitações expressas mandatórias, tratam dos princípios que devem ser adotados pelos textos constitucionais estaduais, por exemplo, os artigos 37 e 41 da Constituição Federal que preconizam as diretrizes que regem a Administração Pública.

Quanto às limitações implícitas vedatórias, pode-se exemplificá-las por meio das regras de repartição de competências, haja vista que ao estabelecer as competências privativas da União e dos Municípios, a Constituição Federal excluiu, implicitamente, a atuação dos Estados em tais matérias, limitando, conseqüentemente, a capacidade organizatória dos Estados.

A obrigação imposta ao poder constituinte estadual de respeitar o princípio da divisão de poderes, incrustado no artigo 2º da Constituição de 1988, importa em limitação implícita mandatória, também encontrada nos artigos 27 e 28 do mesmo diploma, considerados normas de preordenação institucional. Já as limitações decorrentes são abduzidas dos princípios do sistema constitucional adotado, qual seja, o princípio federativo, que estabelece o preceito de igualdade organizacional legal e constitucional dos Estados, de maneira que os privilégios devem ser concedidos igualitariamente a todos os Estados-membros¹⁶³.

Por fim, os princípios constitucionais extensíveis são aquelas normas constitucionais que versam sobre a União, determinando atribuições e poderes aos seus órgãos, sendo estendidos, também, aos correlatos no âmbito estadual. Tem-se, por exemplo, o artigo 84 da Constituição Federal, que prescreve o vasto rol de competências do Presidente, deixando claro que, o que for de competência do Chefe de Governo, não poderá ser disciplinado, pelos Estados, de maneira diversa, as competências dos Governadores¹⁶⁴.

¹⁶¹ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro., op. cit., p. 97.

¹⁶² Ibid., p. 97.

¹⁶³ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017, pp. 97-98.

¹⁶⁴ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 17.

Os princípios constitucionais são extraídos do próprio ordenamento jurídico e sua consolidação como norma se deve “à sua constitucionalização, e que a identificação de tais normas demanda um esforço interpretativo do Supremo Tribunal Federal, atuando, nesse caso, como protagonista do processo de criação da norma”¹⁶⁵.

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal vem utilizando o princípio da simetria em suas argumentações para impor aos Estados uma necessidade de reprodução do modelo federal de organização dos poderes.

Da forma que é usada, o argumento da simetria assume o papel de princípio de interpretação da hermenêutica constitucional, tendo por finalidade a identificação das normas de extensão que devem ser obrigatoriamente observadas pelos textos constitucionais estaduais e das normas da Constituição Federal de reprodução facultativa, “mas que se baseiam num modelo federal válido para os Estados-membros, funcionando, inclusive, como argumento de exclusão das vedações para reprodução desses mesmos modelos”¹⁶⁶.

Exemplo disso, vê-se em julgado recente (ADI 1077/RS), no qual o Supremo Tribunal Federal, analisando lei do Rio Grande do Sul que dispõe sobre entidades municipais legitimadas a integrar órgão da administração pública estadual ou firmar convênios com o Estado-membro, deu procedência ao pedido, em razão da violação aos princípios da autonomia municipal e da isonomia. Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes explanou que a Corte tem entendido que, consoante o princípio da simetria, cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias e de órgãos da administração pública estadual. Contudo, argumentou que aos municípios é conferida competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, e que, naquele caso, houve violação ao princípio constitucional da isonomia, previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal, uma vez que concebe a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS – como única entidade habilitada a integrar órgãos colegiados da administração pública estatal, ou indicar representante para tanto, e exclusivamente legitimada a firmar convênios com o poder público estatal, afastando as demais associações de municípios que àquela Federação não sejam filiados, e inclusive, os municípios individualmente, da possibilidade de representarem seus interesses frente ao poder público estadual, o que evidencia, ademais, afronta ao primado da autonomia municipal¹⁶⁷.

Esse modo de interpretação acaba revelando uma tendência do STF à centralização no âmbito federal e à concentração de poder na União, mediante a imposição de regras concernentes à seara federal aos ordenamentos locais, por meio da “extensão do texto da

¹⁶⁵ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro., op. cit., p. 95.

¹⁶⁶ ARAUJO, Marcelo Labanca Correia de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008, p. 174.

¹⁶⁷ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017, pp. 95.

Constituição Federal, de matérias antes deixadas, em linha de princípio, à organização autônoma do Estado-membro”¹⁶⁸.

Os Estados devem observar o mínimo exigido pela Constituição para a União, entretanto, esta imposição não pode anular a autonomia dos Estados e Municípios, pois, ao ser “adotada, como ato decorrente da capacidade de auto-organização da entidade federativa parcial, admite a inclusão de especificidades, desde que não afrontem princípios constitucionais federais”¹⁶⁹, devendo, ainda, ser evitada, com a finalidade de não subverter a “ordem trazida pela própria Constituição, na medida em que privilegia as peculiaridades do ente federativo, do interesse local, nas regras de repartição de competência, deixando à União somente a disciplina geral”¹⁷⁰.

3.1.3. Da mera reprodução das normas centrais da federação e a padronização dos textos constitucionais estaduais

O federalismo é um modelo constitucional fundado na premissa de diversidade na unidade¹⁷¹, cujo desafio consiste em “encontrar um padrão médio para a uniformização das partes sem, contudo, implicar em perda de suas possibilidades de configuração autônoma”¹⁷². No Brasil, a partir da primeira Constituição Republicana (1891), tentou-se valorizar as autonomias dos Estados-membros, no entanto, “os processos históricos pelos quais passou o país mostraram o pêndulo da centralização e descentralização irem de um lugar a outro, no decorrer dos acontecimentos”¹⁷³.

Considerando que “é mais provável que federações formadas por agregação (*e.g.*, Brasil) deixem menos espaço ao constituinte periférico que as instituídas por desagregação (*e.g.*, EUA)”¹⁷⁴, a Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo “normas expressas que impõem limitações aos Entes subnacionais, como as normas de organização dos poderes e também de organização da administração pública”¹⁷⁵, no entanto, o Supremo Tribunal Federal vem estabelecendo limitações implícitas, a partir da aplicação do princípio da simetria.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 95-96.

¹⁶⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito municipal. 4. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, p. 122.

¹⁷⁰ DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. *op. cit.*, p. 96.

¹⁷¹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 14.

¹⁷² *Id.* **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 12-17.

¹⁷³ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷⁴ TARR, George Alan. Explaining sub-national constitutional space. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, p. 1133-1149, 2010-2011, p. 1135-1136.

¹⁷⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder, *op. cit.*, p. 15.

Apesar de os Estados-membros possuírem autonomia de auto-organização, que confere a eles o poder de criar seus textos constitucionais, através do exercício do poder constituinte decorrente, “a elaboração das constituições estaduais parte, não rara vezes, de um processo de observação da própria Constituição Federal, que termina sendo utilizada como modelo para a confecção das normas constitucionais locais”¹⁷⁶.

Por conseguinte, em razão do poder constituinte decorrente ser exacerbadamente delimitado pela Constituição Federal, nota-se que existe uma padronização excessiva dos textos constitucionais estaduais, podendo-se considerar que as Constituições Estaduais são quase cópias da Constituição Federal¹⁷⁷, quando, na verdade, as normas estaduais deveriam ser a reunião de regras e princípios fundamentais que determina a organização dos Estados-membros e, também, que lhes direciona acerca dos principais campos de atuação¹⁷⁸, devendo ter padrões próprios não vinculados aos estabelecidos pela literatura federal.

A concentração de poderes na União e a imposição de normas previstas na CRFB/88 aos demais entes faz com que os textos estaduais sejam meras reproduções do federal, ocasião em que os próprios Estados influenciam uns aos outros, haja vista que “cartas estaduais mimetizam bastante a Federal (embora não o façam igualmente) sem, todavia, emularem umas às outras”¹⁷⁹, havendo uma maior semelhança vertical do que horizontal:

No Brasil, o mimetismo constitucional tem como possível corolário um emendamento diretamente influenciado pela modificação da Constituição do país, tanto no atinente ao ritmo como ao conteúdo, pois as CEs foram conformadas em boa medida à imagem e semelhança da Federal pelo poder constituinte decorrente. Afinal, se a Carta brasileira condiciona os textos estaduais, mudanças num âmbito poderiam acarretar adaptações no outro. Quanto ao ritmo, esperar-se-ia que o emendamento estadual ocorresse seguidamente ao federal, incidindo sobre matérias correlatas, em especial políticas públicas (policies) constitucionalizadas, pois são matérias mais propícias a serem objeto de emendamento¹⁸⁰.

O fato de os textos constitucionais estaduais se parecerem mais com a Constituição Federal do que entre si demonstra “o sentido vertical descendente de difusão das normas constitucionais no federalismo brasileiro, ratificando o centralismo normativo de nossa

¹⁷⁶Id.. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008, p. 43.

¹⁷⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Poder Constituinte do Estado-membro. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1979, p. 124.

¹⁷⁸ Ibid., p. 56.

¹⁷⁹COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(2): 321-344, mar. - abr. 2018, p. 336.

¹⁸⁰ Ibid., p. 326.

federação”¹⁸¹, visto que, em contraposição, num sistema mais horizontal¹⁸², haveria uma difusão horizontal de normas constitucionais estaduais por competição, imitação ou aprendizado.

Ao analisar essa padronização dos textos estaduais, deve-se considerar as alterações no texto das Constituições Estaduais oriundas de decisões do Supremo Tribunal Federal que reconhecem a inconstitucionalidade de determinado dispositivo do texto constitucional estadual, de lei estadual, até mesmo de norma de Constituição Estadual diversa ¹⁸³. Conquanto se espere de uma federação que o poder seja descentralizado, o Supremo Tribunal Federal possui uma tendência em atuar em sintonia com o governo central, uma vez que integram o mesmo âmbito federativo.

Portanto, observa-se que “o STF exerce papel fundamental na estrutura da federação brasileira, proferindo decisões que acentuam o caráter centralizador, funcionando em muitos momentos como se nosso Estado fosse Unitário”¹⁸⁴. É possível questionar, ainda, a legitimidade democrática do federalismo centralizador, em razão da imposição de decisões nacionais que contrariam a vontade de maiorias compostas em determinados Estados.

Além disso, ao aplicar o princípio da simetria para uniformizar os textos constitucionais, o Supremo Tribunal age de forma danosa, haja vista que o Brasil é um Estado Federal com grande disparidade socioeconômica, cultural, territorial, populacional e demográfica, não havendo justificativa para a concessão de tratamento igualitário de determinados temas ¹⁸⁵.

4 O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

As ciências jurídicas importam das exatas a expressão simetria para utilizá-la de forma analógica. Além de possuir em seu âmago a ideia de conservação, a simetria, que possui uma relação intrínseca com as ciências exatas, exprime uma noção de proporção, paralelismo, harmonia e de semelhança ou correspondência entre certas situações ou fenômenos. Essa ideia foi notada, inicialmente, no plano da natureza, sendo tida como uma qualidade a ser valorizada

¹⁸¹ Ibid., 340.

¹⁸² “O federalismo horizontal se refere ao processo de interação e emulação entre os estados, de modo que as políticas desenvolvidas em um estado afetam o desenvolvimento das políticas em outros estados”. TARR, G. Alan; PORTER, Mary C. State constitutionalism and state constitutional law. **Publius**, v. 17, n. 1, p. 1-12, 1987.

¹⁸³ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação o Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 18.

¹⁸⁴ Ibid., p. 20.

¹⁸⁵ Ibid., p. 20.

na arquitetura, engenharia, música e outras artes, havendo uma estreita relação entre a simetria e o belo. Já para a matemática, a ideia de simetria explica a equidistância de dois elementos em relação a um eixo, estando situada, mais especificamente, na área da geometria¹⁸⁶.

Trazendo a ideia de simetria para o Direito, tem-se que, no mundo jurídico, esse eixo é a Constituição Federal de uma nação, enquanto os elementos são os entes políticos, que devem se organizar, no que couber, próximos ao eixo constitucional, conforme se porta a União¹⁸⁷. A partir disto, é possível inferir que o princípio da simetria impõe que haja uma relação simétrica entre os dispositivos jurídicos constantes no bojo do texto constitucional federal e as Constituições dos Estados-Membros.

4.1. SIMETRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Sobre o tema, Liziero aponta que, originalmente, a simetria entre as unidades federativas é regra no Brasil desde a Constituição de 1891. Assim, todos os Estados brasileiros possuem as mesmas competências executivas e legislativas, independentemente de sua extensão territorial, população, orçamento, recursos financeiros e demais indicadores. Excetuando-se o Distrito Federal, que conjuga características estaduais e municipais, o Estado federal brasileiro não observa as diferenças fáticas e sociopolíticas durante a definição e repartição de competências.

Desse modo, existe paridade entre todos os Estados-membros da federação, não só em relação à autonomia, como também no que tange à participação, abrangendo, inclusive, os Municípios, que, independentemente de suas particularidades, são juridicamente iguais entre si, de modo que, para “a ordem federal brasileira, não há Estado mais autônomo que outro, tampouco Município mais autônomo que os demais”¹⁸⁸.

Concebido de forma mais clara na Carta de 1967, o princípio da simetria é um desdobramento dos princípios constitucionais extensíveis, traduzindo-se em um conceito de caráter genérico sem definição específica, no qual admite-se a Constituição Federal como parâmetro de validade a ser adotado pelo poder constituinte derivado decorrente no momento

¹⁸⁶FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília**, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015, p. 15.

¹⁸⁷ Ibid., p.15.

¹⁸⁸ 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.150.

de confecção das normas estaduais, bem como das Leis Orgânicas e demais legislações municipais.

Assim, “o princípio da simetria, a grosso modo, significa que a Constituição federal serve de moldura de validade para a Constituição e para certos atos normativos estaduais”¹⁸⁹ e é através dele que “os Poderes dos Estados, Municípios e Distrito Federal estão subordinados a regras de organização da União extensíveis, de modo simétrico, às entidades federativas”¹⁹⁰.

A Constituição de 1967 estabeleceu em seu artigo 13, II, por meio da Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 que “os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: [...] III - o processo legislativo”¹⁹¹. A partir da análise deste enxerto, a doutrina extraiu que “as regras relativas ao processo legislativo federal deveriam ser aplicadas por simetria ao processo legislativo estadual, surgindo aí o berço do princípio da simetria”¹⁹².

Em contraposição, o texto constitucional de 1988 não apresenta a mesma necessidade de observância obrigatória do processo legislativo federal pelos Estados, posto que, o artigo 25, que trata da organização política dos estados-membros não prevê um rol impositivo, limitando-se apenas a determinar o cumprimento dos princípios constitucionais.

Diante da ausência de previsão constitucional expressa, infere-se que o referido princípio emergiu no controle de constitucionalidade das Constituições, leis e atos normativos estaduais.

Cuida-se de construção jurisprudencial derivada da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal do artigo 25 da Constituição e do artigo 11 do ADCT. Com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e daquelas que preordenam ou organizam os entes federados como um todo na Constituição Federal, a

¹⁸⁹ FERREIRA, Siddharta Legale. **As desconstruções do(s) federalismo(s) no Brasil**: Parâmetros para uma incidência branda do princípio da simetria. Concurso de Monografia da ALERJ, 2010, p. 12.

¹⁹⁰ MORAES, Guilherme Peña. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2ª Edição. Niterói/RJ: Impetus, 2008, p.478.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² RIBEIRO, Raissa Duarte da Silva. Princípio da simetria: a restrição do poder constituinte dos estados membros face a sua aplicação não ponderada. **Revista Jurídica UniSEB**. Ano II – n.º 2, 2012, 137- 153, p. 150.

jurisprudência da Corte inaugurou outra limitação à autonomia dos Estados-membros¹⁹³.

Sobre o tema, Pires faz uma crítica acerca da conformação constitucional do princípio da simetria. Além de não se sustentar como decorrência necessária do federalismo, o autor aponta que, caso fosse da vontade do legislador constituinte, o princípio da simetria poderia ter amparo na Constituição de 1988. No entanto, seu texto já apresenta várias limitações expressas ao poder constituinte decorrente e não minimiza nas punições pelo seu descumprimento¹⁹⁴, sendo injustificável uma norma como o que o princípio da simetria pretende ser.

A violação de alguns desses limites, incluindo a declaração de sua inconstitucionalidade, autoriza, inclusive, o manejo da intervenção (CRFB, artigos 34 e 35), de maneira que a busca por uma restrição ainda mais gravosa (e genérica) se torna despropositada¹⁹⁵.

Nesse sentido, observa-se que em relação à ordenação dos órgãos de soberania, a Constituição Federal de 1988 exige o respeito ao princípio da separação de poderes e define previamente como devem ser tratadas, por exemplo, as questões que abrangem a competência para o julgamento dos Governadores e dos Prefeitos (artigos 29, X e 105, I, “a”), bem como a forma e a data que se dará o processo eleitoral e a posse, além de estabelecer o sistema eleitoral a ser aplicado, ajustando as normas de pré-ordenação com a extensão das regras referentes ao Presidente da República, subsidiariamente (arts. 28, caput, e 29, I a III).

Nota-se que o mesmo fenômeno ocorre com o Poder Legislativo, como se verifica nos artigos 27 e 29, IV e VII a IX, da Constituição Federal e, de maneira mais explícita, com o Poder Judiciário e o Ministério Público (arts. 93 a 99, e 125 a 130), os Tribunais de Contas (art. 75), as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (art. 132) e as Defensorias Públicas (arts. 134 e 135)¹⁹⁶.

A partir dessa quantidade numerosa de ditames explícitos no âmbito da organização dos entes da federação, questiona-se: se há no texto constitucional uma “regra implícita de extensão com essa envergadura; se, em princípio e de partida, toda a estruturação periférica devesse espelhar o modelo federal;”¹⁹⁷ então, por que a Constituição Federal estabeleceu inúmeras limitações específicas e estendidas de modo expresse? Para tal indagação não se encontra

¹⁹³CLÈVE, Clèmerson Merlin. KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. *Jus*, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081/federalismo-centralizacao-e-principio-da-simetria>. Acesso em 6 de abr. 2021.

¹⁹⁴PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018, p. 299.

¹⁹⁵Ibid., p. 300.

¹⁹⁶Ibid., p. 300.

¹⁹⁷Ibid., p. 300.

resposta plausível, pois, quando julgou necessário, a Constituição predeterminou o objeto da organização estadual, distrital e municipal.

Contudo, já para Lopes Filho, este princípio deve ser entendido como a norma não escrita na Constituição em vigência, que foi identificada no sistema pelo Supremo Tribunal Federal, o qual estabeleceu, no âmbito estadual, o dever de reprodução das disposições fundamentais de estruturação de todos os poderes da União¹⁹⁸.

O princípio da simetria indica que o modelo de organização dos poderes locais deve seguir ou ser semelhante ao recomendado para os poderes federais, de modo que as estruturas básicas dos estados seriam simétricas às da União¹⁹⁹. A ideia é que, consoante a interpretação dada ao significado deste princípio, por meio da interpretação de estruturas federais, seja determinado ao estado o que ele deve ou pode reproduzir, de maneira que aquilo que se deve reproduzir gere de forma inversa a obrigação de não dispor de forma diferente²⁰⁰.

4.2.O USO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA PELO STF

Em regra, a aplicação do princípio da simetria “deve ser feita de forma ponderada e excepcional, devido ao fato do seu emprego demasiado restringir a autonomia dos Estados e do Município, centralizando grande parte do poder federativo na União Federal”²⁰¹, ou seja, em ocasiões em que “a aplicação de normas diversificadas entre os entes da federação causem um desvio no equilíbrio federativo”²⁰².

Porém, conforme consolidada formulação jurisprudencial, o princípio da simetria determina que “os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível, objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais”²⁰³. Dessa forma, o STF considera que

[...] qualquer iniciativa do constituinte estadual que venha a restringir as prerrogativas dos demais poderes significa uma ingerência indevida do legislativo sobre o Executivo e o Judiciário. No entanto, ainda que o poder constituinte estadual deva observar o núcleo essencial da divisão dos poderes estabelecida na Constituição Federal, o direito de auto-organização dos Estados deve incluir a prerrogativa de dispor sobre seus poderes constituídos, sem o que a própria noção de poder

¹⁹⁸ LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 2ª. Ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 218.

¹⁹⁹ Ibid., p. 218.

²⁰⁰ Ibid., p.128.

²⁰¹ RIBEIRO, Raissa Duarte da Silva. Princípio da simetria: a restrição do poder constituinte dos estados membros face a sua aplicação não ponderada. **Revista Jurídica UniSEB**. Ano II – n.º 2, 2012, 137- 153, p. 147.

²⁰² Ibid., p.147.

²⁰³ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 14.

constituinte perde sentido. Assim, ao interpretar extensivamente os limites impostos pela Constituição Federal nessa matéria, o STF acaba por restringir a possibilidade de o constituinte estadual estabelecer novos mecanismos de freios e contrapesos, cuja criação se justifica especialmente em face do poder executivo, tendo em vista seu predomínio na história política brasileira²⁰⁴.

A forma federativa de Estado não impõe um modelo coercitivo sobre como deve ser estabelecida a estrutura administrativa e organizacional aos seus entes federativos, de modo que o princípio da simetria deve ser aplicado com o objetivo de evitar excessos e arbitrariedades oriundos da liberdade concedida aos Estados.

Contudo, o seu uso exacerbado visando à justificação do amparo às atividades legiferantes do poder constituinte derivado deve ser mitigado, pois não é recomendado, no Estado Constitucional, ultrapassar o que foi previamente disposto pelo poder constituinte originário através da aplicação desenfreada de normas legislativas destinadas de forma específica à União aos demais entes²⁰⁵.

O Supremo Tribunal Federal se utiliza, há alguns anos, de tal norma principiológica como argumento para justificar a aplicação de determinados parâmetros federais em âmbito estadual. “Com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e daquelas que preordenam ou organizam os entes federados como um todo na Constituição Federal, a jurisprudência da Corte inaugurou outra limitação à autonomia dos Estados-membros”²⁰⁶.

É partir da apresentação das normas de reprodução²⁰⁷ que se tenta compreender qual o âmbito de atuação do princípio da simetria e seu respectivo conteúdo. “O postulado simétrico é corolário do federalismo e, de início, decorre da homogeneidade mínima imposta pela aliança. Assim, concretiza-se por intermédio das normas de reprodução obrigatória”²⁰⁸, sendo este o prisma característico mais tradicional e disseminado nas decisões do Supremo Tribunal Federal e na doutrina.

Consequentemente, ele será aplicado nas ocasiões em que os dispositivos da Constituição Federal tratarem da tripartição dos poderes, do poder legislativo, das comissões parlamentares de inquérito, entre outras normas. Por outro lado, a dimensão negativa do

²⁰⁴ MAUÉS, Antonio Moreira. **Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional**: Os casos de Espanha e Brasil. In: Federalismo e Constituições: Estudos Comparados. (Org.) MAUÉS, Antonio Moreira. Curitiba: Lumen Juris Editora, 2012, p.64.

²⁰⁵ MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional**: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 130.

²⁰⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. **Jus**, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081/federalismo-centralizacao-e-principio-da-simetria>. Acesso em 6 de abr. 2021.

²⁰⁷ Cf. tópico 3.1.3.

²⁰⁸ FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015, p. 16.

princípio da simetria supõe que a autonomia dos entes federados é enfraquecida pela sua delimitação. Assim, a partir da análise da face negativa do princípio da simetria, arrazoar-se que ele se comporta como um meio de conservação do pacto federativo, desde que de modo proporcional, sob a acusação de atentar contra a própria aliança, haja vista que excessos podem extinguir a autonomia dos entes que a integram²⁰⁹.

Parte da doutrina aponta que “a orientação do STF sobre o princípio da simetria foi provavelmente assumida por prudência, com a pretensão de evitar que arranjos institucionais desprovidos de razoabilidade fossem praticados em estados e municípios”²¹⁰. No entanto, na prática, a Suprema Corte, ao atuar dessa maneira, acaba atrapalhando que a definição federativa de Estado cumpra uma de suas funções mais importantes, que é proporcionar a prática de que experiências institucionais inovadoras pelos governos locais²¹¹.

Nesta senda, é possível afirmar que a Corte vem se valendo do ideal de simetria para indicar que o constituinte estadual tem a obrigação de seguir integralmente os modelos de organização e de interação entre os poderes amparadas pelo constituinte federal²¹². A partir da aplicação desenfreada desse entendimento, a federação brasileira foi se tornando, gradativamente, formada por poderes sobrepostos, de modo que os Estados-membros deveriam se organizar como um reflexo da União. Assim, suas constituições devem, conseqüentemente, espelhar-se na Constituição Federal, até mesmo no que tange às minúcias secundárias, sendo suas leis quase que subordinadas, na prática, ao princípio da hierarquia²¹³.

Sem expor a natureza, a origem e até mesmo o significado concreto desse mandamento de otimização, a Suprema Corte se aproveita de forma reiterada desse ‘fundamento’ para invalidar e “tornar sem efeito uma série de leis e atos normativos dos poderes públicos locais, sem falar em incontáveis atos concretos das mesmas autoridades igualmente nulificados por ‘desconformidade’ com o referido postulado²¹⁴”.

Perante a indefinição do Supremo Tribunal Federal no que concerne ao estabelecimento de uma definição uniforme para o princípio da simetria, parte da doutrina constitucional, com o intuito de deslindar uma suposta acepção escondida na jurisprudência, correlaciona-o ao

²⁰⁹Ibid., p. 16.

²¹⁰SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 334.

²¹¹Ibid., p. 334.

²¹²BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; Gilmar Ferreira Mendes; Inocêncio Mártires Coelho. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 946.

²¹³MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p.170.

²¹⁴LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Revista Consultor Jurídico**, 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>.

entendimento de que os Estados-membros, ao exercer suas competências autônomas, devem assumir, quando possível, os modelos normativos estabelecidos pela Constituição Federal para a União, mesmo que tais modelos não lhes objetivem como alvo, haja vista que não lhes foram direcionados de maneira expressa pelo poder constituinte originário²¹⁵.

O correto seria que a extensão de normas federais pelo princípio da simetria fosse realizada apenas nos casos em que a ausência de reprodução pudesse atrapalhar o equilíbrio entre os poderes locais²¹⁶, de modo que o “transplante das normas constitucionais centrais para o plano dos entes menores só seria obrigatório quando elas tutelassem o núcleo essencial de princípios, como a separação dos Poderes e os direitos fundamentais”²¹⁷. Porém, se existe uma “estruturação de Poderes e Órgãos estaduais de modo dessemelhante ao modelo federal, mas, mesmo assim, não há qualquer prejuízo para a harmonia entre tais Poderes locais, então entende-se que o princípio da simetria não deve ser aplicado” nesses casos²¹⁸.

É importante salientar que autonomia não se confunde com soberania e, por esse motivo, é inevitável que se imponha aos entes federativos determinados limites e, conseqüentemente, ao poder constituinte decorrente. Entretanto, essas limitações existem “para controlar os excessos, e não para substituir o espaço de livre conformação das entidades políticas por um modelo de solução única”²¹⁹.

Há uma contradição ao se falar em autonomia quando, na maioria das vezes, só existe um único caminho possível a ser percorrido: o de replicar a organização da União. Dessa maneira, para que um Estado seja autônomo, é preciso partir da premissa que, ao menos na teoria, ele possa decidir entre diferentes alternativas²²⁰, de maneira que o erro da aplicação do princípio da simetria pelo STF “não está em limitar a gama de possibilidades ou pré-definir uma ou outra questão; está em fazer, da exceção, a regra: parte-se da ideia de que, em princípio, não há alternativas ou poder de escolha, porque se impõe seguir o modelo federal”²²¹.

A regra geral é, e dever ser, a que se extrai dos arts. 25, 29 e 32 da Carta: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizam-se e regem-se nos termos das constituições e leis orgânicas que adotarem. Do fato de essa prerrogativa ser limitada não se pode extrair um princípio que faça da presunção constitucional o seu oposto,

²¹⁵ Ibid., 1-8.

²¹⁶ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Federalismo e princípio da simetria**: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 545.

²¹⁷ REIS, José Carlos Vasconcellos dos. O princípio da simetria: verdade ou mito? **Fórum Administrativo**, v. 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015, pp. 63.

²¹⁸ ARAÚJO, op. cit., p. 545.

²¹⁹ PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018, p. 302.

²²⁰ Ibid., p. 302.

²²¹ Ibid., p. 302.

indo de encontro, ainda, ao próprio texto da Carta. Pode haver limitações implícitas, mas elas devem ser pontuais e detidamente justificadas; o que não se admite é a defesa de uma suposta limitação que, além de excessivamente genérica, presuma a falta de autonomia onde a Constituição a institui. **Ao proclamar a simetria, o STF serve de instrumento, consciente ou não, de uma ideologia centralista que não encontra amparo normativo na Carta**²²². (Grifo nosso).

Da maneira que vem sendo utilizado pelo STF, principalmente nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade de normas estaduais, o princípio da simetria tem vinculado de forma absoluta o poder constituinte dos Estados-membros, de modo que não é possível reduzi-lo através de seu confronto com outras normas principiológicas. Assim, afirma-se que o STF criou um princípio que não se submete a ponderação²²³.

Ao aplicar o jargão da simetria, aquele Tribunal acaba encobrindo valores essenciais que não são aprofundados e nem revisados pelos Ministros em suas decisões, tais como a separação de poderes, o princípio republicano e o princípio federativo. Ademais, esse princípio acaba por vincular o poder constituinte estadual de modo não ponderado, de maneira que, caso haja uma colisão entre o princípio da simetria e outra norma constitucional, deveria se aplicar a ideia do tudo ou nada, visto que foi criado um princípio que não se submete a ponderação.

Uma das maiores preocupações que envolvem a ideia de simetria desenvolvida pela Corte Suprema é a falta de coerência e de consistência nos debates judiciais que defendem a aplicação da mencionada norma principiológica, uma vez que, ao se valer desse argumento raso, o STF proporciona um esvaziamento da prática política dos Estados-membros, influenciando no enfraquecimento da efetivação do pacto federativo. Além disso, a aparente usurpação de competência por parte do Judiciário ao desempenhar a função de legislador positivo, apoiando-se no princípio da simetria, pode caracterizar ativismo judicial.

Horta aponta, ainda, que “a transformação da Constituição Federal em Constituição total²²⁴ envolveria procedimento patológico e anormal, que suprimiria a razão de ser da repartição de competências e aboliria o Estado Federal”²²⁵. Assim, “as normas centrais da Constituição Total devem preordenar o Estado-Membro, sem destruir a inerente capacidade de auto-organização do poder constituinte estadual”²²⁶.

²²² Ibid., p. 302.

²²³ 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.

²²⁴ “A Constituição Total, no sentido em que preconizamos o emprego do termo, deve ser entendida como o setor da Constituição Federal formado pelo conjunto das normas centrais, selecionadas pelo constituinte, para ulterior projeção no Estado-Membro, sem organizá-lo integralmente”. HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 375-376.

²²⁵ Ibid., p. 375-376.

²²⁶ Ibid., p. 375-376.

Portanto, o fato de a Constituição Federal assumir uma posição de supremacia no ordenamento jurídico pátrio não significa, necessariamente, que todas as disposições incrustadas no texto constitucional sirvam como limites a serem impostos à auto-organização dos entes federados.

4.3. RELAÇÃO ENTRE SIMETRIA E FEDERALISMO

Considera-se o Brasil uma federação simétrica, tanto em razão de o modelo de organização dos poderes locais ser similar ao estabelecido para os poderes federais, quanto pelo fato de que todas as suas unidades federativas possuem as mesmas competências (determinadas pela Constituição de 1988), sendo estruturadas de acordo com as instituições da União. No entanto, falar que o federalismo brasileiro é simétrico não é uma afirmação totalmente correta, uma vez que a inexistência de experiências históricas envolvendo partes com características equivalentes impede que haja simetria na sociedade brasileira²²⁷.

Conforme as lições de Liziero, a assimetria (ou simetria) do federalismo deve ser analisada sob a ótica de suas pré-condições que, para o autor, se concentram em quatro, quais sejam: territorialidade, diversidades culturais, desigualdades socioeconômicas e demografia²²⁸.

O Estado federal, decorrente das pré-condições do federalismo, é marcado por assimetrias de fato e de direito. Enquanto o primeiro tipo de assimetria se relaciona com a prática da assimetria nas relações que advém do impacto das pré-condições, o segundo se refere ao ordenamento jurídico dos Estados e à maneira como entes federativos são tratados diferentemente pela federação²²⁹. Assim, ao analisar os resultados assimétricos, “o nível de maior relevo é a assimetria de direito. É por ela que é possível dizer se uma federação é simétrica ou assimétrica. Ou ainda, é apenas na assimetria de direito que poderá haver simetria”²³⁰.

A Constituição Federal, em seu arcabouço, dá a entender que os entes federativos possuem certa liberdade para desenvolver seus próprios textos constitucionais, conforme as particularidades e preferências de cada localidade. Para tanto, a Constituição de 1988 não especifica em sua literatura quais dispositivos os Estados-membros devem seguir como parâmetro ao elaborar os textos das Constituições estaduais.

²²⁷ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado federal assimétrico. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 78, p. 132-152, 2017, p. 132; 183.

²²⁸ *Ibid.*, p. 142-146.

²²⁹ *Ibid.*, p. 146.

²³⁰ *Ibid.*, p. 146.

Tratando-se da autonomia constituinte conferida às unidades federativas na atual ordem constitucional, ficaram reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição de 1988, cabendo a cada Assembleia Legislativa elaborar a Constituição do respectivo Estado, no prazo de um ano, contado a partir da promulgação do dispositivo constitucional federal, obedecidos os princípios insculpidos neste, de acordo com o art. 11 do ADCT da Constituição Federal.

Ao impor a observância aos princípios presentes na Constituição, o poder constituinte originário limitou o exercício do poder constituinte decorrente, de modo que, na prática, as constituições estaduais não passam de uma reprodução literal do texto constitucional federal, havendo uma concentração legislativa nas normas da União, tema que será abordado pelo presente trabalho.

No que tange ao princípio da simetria, observa-se que ele não está estabelecido na Constituição Federal (normas de preordenação), não se enquadra nos princípios sensíveis e não está delimitado como uma norma do texto constitucional que trata sobre temas a que o Estado-membro não pode legislar de forma contrária, sob pena de inconstitucionalidade direta.

Assim, se considerarmos que não existe simetria federativa no Brasil, seria totalmente possível interpretar o sistema federativo brasileiro com perspectivas assimétricas. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, órgão competente para processar e julgar conflitos federativos, ao se valer do argumento jurídico do princípio da simetria, muitas vezes de forma falaciosa, acaba fortalecendo o poderio da União em detrimento dos Estados.

No Brasil, o fato de o Senado Federal, por exemplo, ser composto pelo mesmo número de representantes em todos os Estados, independentemente de suas populações e da extensão de seus territórios é um fator utilizado para demonstrar simetria de direito. Apesar disto, em razão de sua assimetria de fato, de suas pré-condições, na prática, o Estado brasileiro pode ser considerado assimétrico.

Por sua simetria de direito, assegura-se que o Estado federal brasileiro é centralizador, tanto pelo texto constitucional e pelas reformas essencialmente fiscais dos anos 90, quanto pela pequena quantidade de ferramentas jurídicas que permitem o veto por parte dos Estados das decisões da unidade central que prejudiquem os entes federativos. Nesse sentido, é possível observar que o argumento da simetria utilizado pela jurisprudência se respalda no dever de semelhança dos Estados da federação o modelo de organização dos poderes da União, não mantendo relação com as desigualdades regionais.

Diferentemente do federalismo dual estadunidense, que não foi adotado pela prática forense da Suprema Corte brasileira, a tendência do órgão máximo da jurisdição constitucional

é de defender a supremacia da União sobre os Estados, visando à uniformização das relações federativas e a incorporação automática de disposições constitucionais federais pelos Estados, de maneira que os dispositivos da Constituição Federal são aplicados de forma integral e igualitária em todos os entes federativos, padronizando, assim, a retificação das supostas inconstitucionalidades imputadas aos Estados-membros.

Percebe-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal, ao se valer da ideia de simetria travestida de princípio, inclina-se a atuar de modo a proporcionar a uniformização das relações federativas, através de sua jurisprudência centralizadora que visa à manutenção do poder da União, buscando a homogeneização do direito brasileiro. A imposição de uma suposta simetria aos Estados-membros pode ser entendida como um fortalecimento da supremacia federal, na proporção em que retira dos entes federados o seu poder de auto-organização.

Consequentemente, em razão de uma valorização exacerbada do conteúdo normativo extraído dos princípios, apesar de o princípio da simetria não ser intrinsecamente compatível com a ideia de federalismo brasileiro, ele é manuseado, pelo Poder Judiciário, através do desenvolvimento de uma manobra hermenêutica constitucional, com o intuito de sustentar teoricamente a manutenção do domínio da União no sistema federativo.

4.4. SIMETRIA COMO PRINCÍPIO NÃO JURÍDICO

Aplicado como meio de legitimação da atividade constituinte ou legislativa ordinária dos entes periféricos sem que haja um mandamento obrigatório de reprodução, o princípio da simetria se caracteriza mais como princípio de hermenêutica constitucional do que como norma jurídica.

Para Araújo, o conceito do princípio da simetria poderia ser construído como sendo um princípio de interpretação da nova hermenêutica constitucional, com a finalidade de identificar tanto as normas de extensão presentes na Constituição Federal de 1988 que devem ser reproduzidas obrigatoriamente pelos textos constitucionais estaduais, quanto as que, mesmo não provocando a obrigação de reprodução, “geram a imitação facultativa de um modelo federal válido para os Estados-membros, funcionando, inclusive, como argumento de exclusão das vedações para reprodução desses mesmos modelos”²³¹.

²³¹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.129.

Os princípios hermenêuticos são aqueles que exercem a função meramente argumentativa, visando o desenvolvimento, a integração e a complementação do direito, revelando normas que não constam expressamente em nenhum dispositivo legal. Assim, ao ser “utilizado como critério argumentativo em face de normas constitucionais federais que devem, que podem e que não podem ser reproduzidas perante as Constituições estaduais”²³², pode-se concluir que o princípio da simetria não é um princípio jurídico, mas sim, um princípio de interpretação.

Como demonstrado no tópico anterior, atesta-se que, por diversas vezes, a aplicação do princípio da simetria se deu apenas com um propósito retórico, sem justificação jurídica plausível, o que fortalece a centralização da federação brasileira no âmbito da União. Porém, este princípio é apenas mais um dos que “surgiram com o movimento panprincipiológico no Brasil e que seu uso em decisões consolida o poderio da União, o que de certo modo contraria o sentido de federalismo, relacionado à descentralização”, no constitucionalismo contemporâneo brasileiro²³³.

O excessivo arbítrio judicial, ensejado pela recepção desvirtuada do neoconstitucionalismo pelo sistema jurídico brasileiro, chamado por Daniel Sarmento de “carnavalização dos princípios constitucionais”, faz com que os princípios constitucionais de teor mais vago, como o da simetria, sirvam para tudo, “no contexto de uma cultura jurídica que vê como mais *cult* a sua invocação do que o recurso às regras legais e, com frequência, tais princípios são empregados sem a devida fundamentação”²³⁴, o que gera insegurança jurídica.

Ao tratar da diferença entre princípios e regras, Marcelo Neves aponta que na prática jurídica existe uma tendência a rejeição das regras, pelo seu caráter definitivo. Já os princípios podem ser definidos como estruturas de reflexão que não alcançam razões definitivas em si e possuem a facilidade de ser “articulados para encobrir soluções que minam a consistência da ordem jurídica a favor de interesses particularistas que pressionam a solução do caso”²³⁵.

No Brasil, houve uma deturpação de teorias estrangeiras que tratam de princípios e regras, como as de Dworkin e Alexy²³⁶, haja vista que o Poder Judiciário pátrio recepcionou de forma muito simplória a ideia difundida por esses autores. O STF aborda de forma abusiva a

²³² Ibid., p. 125.

²³³ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2., 2020, p. 406.

²³⁴ SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Claudio P. de; SARMENTO, D. (coords.) **A constitucionalização do Direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 142.

²³⁵ NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 190.

²³⁶ Cf. tópico 3.2.1.

doutrina dos princípios, tornando-a frágil e subcomplexa, minimizando os problemas jurídicos que lhes são apresentados.

Da maneira que vêm sendo aplicadas, as teorias clássicas sobre princípios e regras acabam sendo generalizadas, gerando uma imprecisão dos princípios em contraposição às regras e esse modo de emprego de princípios soltos, sem que haja coesão com as regras, resulta em fundamentos vagos, levando à falta de critérios e produzindo soluções diferentes a partir de uma argumentação baseada nos mesmos princípios. Tal deturpação fez com que os operadores do direito presumissem uma superioridade dos princípios em relação às regras, servindo de pretexto para o encorajamento na interpretação do direito, segundo o qual se aplicaria os princípios em detrimento das regras²³⁷.

Uma leitura exageradamente aberta das normas constitucionais, somada à falta de critérios hermenêuticos para o uso de princípios e ao afastamento de regras proporciona “à acomodação de interesses concretos e particulares, em detrimento à força normativa da Constituição”²³⁸, prejudicando a democracia. Em interpretações muito subjetivas por parte do Judiciário, “o uso de princípios para motivar decisões ou justificar determinado ponto de vista quando é possível aplicar regras, ou quando estas não são consideradas, mostra-se nocivo tanto para a prática jurídica quanto para a teoria do direito no Brasil”²³⁹.

Trazendo a prática do principialismo para seara da matéria federativa, tem-se que o uso desmensurado de ponderação de princípios no Brasil acaba gerando uma irracionalidade tanto para o sistema político quanto para o sistema jurídico.

Por ser um Estado federal, a Constituição Federal brasileira é o ápice de todo o ordenamento jurídico nacional, seja a ordem federal, sejam as ordens estaduais e municipais. É da Constituição Federal que é retirada tanto a validade para as normas infraconstitucionais federais, quanto para as Constituições estaduais, que são a manifestação expressa do Poder Constituinte Derivado Decorrente. Assim como a Constituição Federal e dentro de suas diretrizes, as Constituições estaduais também acoplam direito e política no nível dos Estados federados²⁴⁰.

Esse principialismo prejudica não só a Constituição Federal, mas também os textos constitucionais estaduais, pois enfraquece força normativa deles. Apesar do art. 25 da CRFB/88 “determinar que, observados seus princípios, os Estados devem se organizar pelas Constituições que adotarem, o que se verifica é que as Constituições estaduais em grande parte de seus textos reproduzem o que é disposto na Federal”²⁴¹ e, além disso, “as poucas tentativas de criar regras

²³⁷ LIZIERO, op. cit., p. 407.

²³⁸ NEVES, op. cit, p. 191.

²³⁹ LIZIERO, op. cit, p. 407.

²⁴⁰ Ibid., p. 407.

²⁴¹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2., 2020, p. 408.

não explicitamente especificadas pela Constituição Federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pelo STF”²⁴².

Conforme o estudo realizado na presente pesquisa, observou-se em tópico anterior que, por diversas vezes, o Supremo Tribunal Federal aplicou o princípio da simetria como razão para declarar inconstitucional normas das Constituições estaduais. Na prática, o uso desse princípio sem solidez teórica em se buscar os fundamentos do federalismo gera o enfraquecimento da normatividade dos diplomas estaduais, do texto federal e do sistema federativo como um todo. “Assim, o princípio da simetria se perfaz como mais um entre os tantos princípios criados pelo fascínio principialista no Brasil, conforme a crítica de Neves, para justificar interesses, que no caso é a reafirmação constante do poderio da União”²⁴³.

Portanto, conclui-se que o princípio da simetria não é um princípio jurídico em si, pois não incorpora valores ao sistema jurídico, representando apenas uma invocação retórica para a solução de problemas constitucionais, oriunda de uma manifestação do uso exagerado de princípios no sistema jurídico brasileiro, de modo a enfraquecer a normatividade constitucional e o sistema federativo brasileiro²⁴⁴.

5. ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DAS DECISÕES JURÍDICAS PROFERIDAS PELO STF EM SEDE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Após a exposição teórica acerca do princípio da simetria no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se ao estudo de como intitulado princípio da simetria vem sendo utilizado pelo Supremo Tribunal Federal como ferramenta argumentativa para a preservação da posição centralizadora assumida pela União. Para tanto, serão avaliados alguns casos a seguir. Registre-se que o objetivo do trabalho proposto não é discutir se as decisões dos Ministros foram acertadas ou não, mas sim como se deu o uso da simetria nas decisões apresentadas.

5.1. EXPOSIÇÃO DA METODOLOGIA: DA COLETA À ANÁLISE DE DADOS

²⁴² SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 111.

²⁴³ LIZIERO, op. cit, 408.

²⁴⁴ Ibid., p. 409.

Antes de avançar para a análise dos casos, necessita-se expor o caminho metodológico que foi seguido durante a realização desta dissertação. Para tornar a presente pesquisa viável, fez-se necessário eleger alguns critérios para selecionar os dados que serão analisados, ocasião em que se utilizou de base os estudos de Araújo²⁴⁵.

Assim, ao admitir que o princípio da simetria vem sendo aplicado para estabelecer os limites da autonomia dos entes federados, foram escolhidos como objetos a serem pesquisados as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) propostas em face de dispositivos das Constituições de estados que estejam indo de encontro com a Constituição Federal de 1988.

Logo, procedeu-se a realização de pesquisas no endereço eletrônico do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br) no campo Jurisprudência > Pesquisa > Pesquisa de Jurisprudência, digitando-se no espaço destinado para a pesquisa livre o termo “princípio da simetria”, selecionando-se, em seguida, o campo “base”, a opção “acórdãos” e a “classe” ADI. Especificou-se para o presente estudo, ainda, o período cronológico a ser analisado, através do preenchimento do campo “data”, no qual se determinou o recorte temporal do trabalho, qual seja, de 01/01/2014 a 08/03/2021, assim definido para que a pesquisa se desenvolvesse de forma viável em um programa de mestrado e possuísse uma base de análise atualizada.

Os resultados obtidos através da realização da pesquisa nesses termos no lapso temporal supracitado foram: 103 (cento e três) julgados. A partir disso, foram escolhidas as ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face de Constituições estaduais, que totalizaram 50 (cinquenta) ações, dentre as quais realizou-se uma filtragem, ocasião em que foram afastadas as decisões repetidas, para fim de cumprimento dos objetivos da pesquisa, culminando na escolha de algumas ADIs, de anos e locais distintos, que foram propostas em face de Constituições de Estados para serem analisadas, quais sejam, ADI 3077/SE (2016), ADI 5373/RO (2020), ADI 5416/ES (2020), ADI 5003/SC (2019), ADI 821/RS (2015) e ADI 4870/ES (2020).

Após a seleção dos acórdãos, houve a necessidade de fichá-los. Nessa etapa, foram sistematizadas algumas informações primordiais, quais sejam: número da ADI, data do julgamento, a Constituição Estadual impugnada, o requerente, o tema discutido, a forma de julgamento (por maioria ou unanimidade) e a procedência ou improcedência da ação, visando à avaliação da tendência centralista aplicada pelo STF em suas decisões. Ademais disso, extraiu-se os fundamentos basilares dos julgados, através da transcrição de partes importantes dos votos, que contrastavam a autonomia política dos estados com a simetria federativa.

²⁴⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Por último, foram analisados os argumentos nos quais os Ministros se ampararam para decidir com suporte no princípio da simetria, de modo que serão contraditados tais fundamentos, para que se chegue à conclusão se correspondem, efetivamente, ou não, ao sentido de federalismo aplicado ao Brasil, ou se representam, de fato, meros artifícios retóricos para embasar ato de vontade previamente determinado.

5.2. ESTUDO DE CASOS – ADI 3077/SE (2016), ADI 5373/RO (2020), ADI 5416/ES (2020), ADI 5003/SC (2019), ADI 821/RS (2015) E ADI 4870/ES (2020)

Inicia-se com a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.077 de Sergipe (2016), proposta pelo Procurador-Geral da República, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que solucionou não só a discussão acerca das competências do Tribunal de Contas sergipano, como também o método de escolha do superintendente da polícia civil e dos critérios a serem observados nos casos de recondução do Procurador-Geral de Justiça daquele Estado. Veja-se a ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRITÉRIOS DE RECONDUÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA E DE ESCOLHA DE SUPERINTENDENTE DA POLÍCIA CIVIL. **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. PRECEDENTES. ACÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. No art. 71, inc. II, c/c o art. 75 da Constituição da República se confere competência aos Tribunais de Contas estaduais para julgar contas prestadas pela Mesa Diretora de órgão legislativo pelo princípio da simetria. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes. 3. A recondução ao cargo de Procurador-Geral de Justiça deve observar o parâmetro definido no art. 128, § 3º, da Constituição da República. Interpretação conforme que, sem invalidar norma local, permite apenas uma recondução ao cargo. 4. Ausência de vício formal de iniciativa quando a emenda da Constituição estadual adequar critérios de escolha do chefe da Polícia Civil aos parâmetros fixados no art. 144, § 4º, da Constituição da República. Impõe-se, na espécie, interpretação conforme para circunscrever a escolha do Governador do Estado a delegados ou delegadas integrantes da carreira policial, independente do estágio de sua progressão funcional. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. (STF – ADI: 3077 SE – SERGIPE 0004698-58.2003.1.00.0000, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 16/11/2016, Tribunal Pleno). (Grifo nosso)

No que concerne à questão levantada sobre o Tribunal de Contas sergipano, a Constituição do estado de Sergipe desobrigava a apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual, fato que a Ministra avaliou como inconstitucional.

Conforme a sua argumentação, o artigo 75 da Constituição Federal estabelece que as normas constitucionais que regulamentam o Tribunal de Contas da União devem ser aplicadas

aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Neste ponto, as razões da Ministra apresentam a devida coerência.

No entanto, na íntegra de seu voto, Cármen Lúcia aponta que: a norma local não poderia excepcionar o que a Constituição da República não excepcionou, “indo de encontro ao princípio da simetria expressamente previsto em seu art. 75, no concernente às competências precípua dos Tribunais de Contas Estaduais”. Ademais, a Ministra assevera uma suposta “exigência de simetria entre os critérios da Constituição da República e das Constituições estaduais para a nomeação de chefes da Polícia Civil”.

Este uso do princípio da simetria nestas duas questões é mais intrincado do que aparenta. De plano, deve-se refletir sobre porquê o denominado princípio da simetria seria um princípio da federação brasileira. Ao considerar essa hipótese, inferir-se-ia que esse princípio é uma proposição obtida através do desenvolvimento do estudo do sistema federativo brasileiro em razão de suas disposições constitucionais sobre a organização da federação²⁴⁶.

No entanto, o princípio da simetria não possui o comportamento e não parece ser um princípio enquanto norma, “uma vez que diferentemente do princípio da legalidade ou o princípio do juiz natural, não há elemento nele de essencialidade para a legitimação do sistema jurídico”²⁴⁷, sendo questionável a afirmação de Cármen Lúcia de que tal instituto principiológico estaria previsto de forma expressa no art. 75 da Constituição Federal, pois conforme a história constitucional brasileira, admitir que uma norma-princípio estabeleça que os Estados-membros devem reproduzir o que a União impõe configuraria anacronismo.

Esse argumento aparenta ser apenas uma regra de organização que tende a uma uniformização, haja vista que a Federação brasileira tende à centralização, mas que não pode ser considerado como um princípio²⁴⁸, restando evidente o uso retórico para justificar um mero ato de vontade na decisão do acórdão.

Outro caso a ser destacado é a ADI 5373 do Estado de Roraima (2020), intentada pela governadora do referido Estado, relatada pelo Ministro Celso de Mello, que discutia a constitucionalidade do art. 59 da Constituição estadual de Roraima, que estabelecia a exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador do Estado ausentarem-se, em qualquer tempo, do território nacional. Na ocasião, decidiu-se que tal disposição não seria compatível com o princípio da simetria, conforme a ementa a seguir:

²⁴⁶ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2., 2020, p. 403.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 404.

²⁴⁸ *Ibid.*, 2020, p. 404.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO – AFASTAMENTO DO PAÍS “EM QUALQUER TEMPO” – NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO – ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E SUPOSTA TRANSGRESSÃO AO MODELO NORMATIVO ESTABELECIDO PELA VIGENTE CONSTITUIÇÃO (ART. 49, III, E ART. 83) – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. A exigência de prévia autorização da assembleia legislativa para o governador e o vice-governador do Estado ausentarem-se, “em qualquer tempo”, do território nacional **mostra-se incompatível com os postulados da simetria** e da separação dos Poderes. A Constituição Federal, em seu art. 49, III e em seu art. 83, prevê que é da competência do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a 15 dias. Logo, **afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria** a norma da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o Governador e o Vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo. Os Estados-membros não podem criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio previsto na Constituição Federal. (STF – ADI:5373 RR 0006084-06.2015.1.00.0000, Rel. Min. Celso de Mello, Data de julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/09/2020). (Grifo nosso).

Na petição inicial, a Governadora do Estado de Roraima argumenta que

É cediço que a ordem constitucional necessita de sistematismo e coerência em sua moldura fundamental travestindo-se de congruência cosmopolita do sistema jurídico republicano. Nesse ínterim, no que pese a autonomia do ‘Poder Decorrente’, sua prerrogativa de autogoverno não pode ir de encontro com os mandamentos do Poder Constituinte Originário. A Carta da República é parâmetro para todos os entes federativos, de modo que na ausência de comando específico em suas leis ‘locais’, dever-se-á adotar situação simétrica ou análoga ao que dispõe o documento constitucional federal. Este princípio postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. Isto quer dizer que no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de se auto organizar, esta auto organização se sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal. Nessa esteira, vale acostar fragmento do voto da ADI 775/RS que deixa assente a violação no que tange aos prazos e à expressão ‘a qualquer tempo’, de modo que se torna categórico o prejuízo ao princípio da simetria, lobriguemos: **‘Desse modo, as disposições da Carta do Estado do Rio Grande do Sul, ao exigirem prévia autorização do parlamento estadual para que o Governador e o Vice-Governador possam se ausentar do país por qualquer tempo, não se ajustam ao modelo federal, que exige autorização do Congresso Nacional apenas para a ausência do Presidente da República e de seu Vice por período superior a quinze dias, restando configurada, portanto, a ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da simetria (art. 25 da Constituição e art. 11 do ADCT).’** Assim, não paira qualquer dúvida quanto à violação deste princípio por parte do dispositivo constitucional estadual, devendo inexoravelmente ser expurgado (inválida/ineficácia) da órbita jurídica republicana. (Grifo nosso).

Em seu voto, Celso de Mello entendeu “assistir plena razão à Senhora Governadora do Estado de Roraima, quando sustenta – apoiando-se no art. 25 da Constituição Federal e no art.

11, *caput*, do ADCT”²⁴⁹, afirmando, ainda, que os Estados-membros devem se sujeitar à observância necessária dos padrões normativos determinados pela CRFB/88, cujas prescrições impõem às unidades federativas regionais uma clara subordinação normativa aos postulados responsáveis pela regência dos instrumentos constitucionais que visam o controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos governantes.

Por fim, o Ministro citou como precedente a ADI 775/RS²⁵⁰, que estabeleceu ocorrer violação do princípio da simetria pela norma que determina a proibição de Governador e Vice-Governador se ausentar do País “em qualquer tempo”, uma vez que a Constituição da República disciplina em seu art. 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”.

Perceba-se que, apesar de não utilizar expressamente no corpo de seu voto o princípio da simetria, o Ministro o cita na ementa da ADI (afronta os princípios [...] da simetria a norma da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o Governador e o Vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo) e faz uso de precedente da Corte que justifica o argumento da simetria na decisão de casos semelhantes ao discutido.

Ao utilizar o art. 25 da Constituição Federal e o art. 11 do ADCT para explicar a limitação constitucional às ordens jurídicas estaduais, Celso de Mello aponta que as instituições estaduais devem ser obrigadas a reproduzir de forma exata as normas federais. No entanto, não se pode afirmar que essa força obrigatória advém do princípio da simetria, como ele sugere ao expor que as unidades federativas devem seguir o padrão da Constituição. Pelo contrário, essa obrigação decorre de uma homogeneidade referente à uniformidade de legislação e aos limites estabelecidos Constituição Federal às Constituições Estaduais, de modo que, nessa hipótese, o princípio da simetria não parece justificável.

Mais uma utilização do princípio da simetria se nota no voto do Ministro Gilmar Mendes, relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.416, do Espírito Santo (2020), ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Nesta ação, discutia-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional 8/1996, do Espírito Santo, que fixava a possibilidade de a Assembleia Legislativa ou qualquer de suas comissões convocar o

²⁴⁹ STF – ADI:5373 RR 0006084-06.2015.1.00.0000, Rel. Min. Celso de Mello, Data de julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/09/2020

²⁵⁰ STF – ADI: 775 RS, Relator: Min. Dias Toffoli, Data de julgamento: 03/04/2014, Tribunal Pleno, Data de publicação: 26/06/2014.

Procurador-Geral de Justiça para prestar informações pessoalmente ou por escrito, caracterizando sua ausência injustificada crime de responsabilidade. Consta na ementa do acórdão:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo. Emenda 8/1996. 3. Convocação do Procurador Geral da Justiça para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade. 4. **Não podem os Estados-membros ampliar o rol de autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria** e à competência privativa da União para legislar sobre o tema. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões “e o Procurador-Geral da Justiça” e “e ao Procurador-Geral da Justiça”, no caput e no parágrafo segundo do artigo 57 da Constituição do Estado do Espírito Santo. (STF – ADI: 5416 ES – Espírito Santo 9032022-44.2015.1.00.0000, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 03/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-117 12/05/2020). (Grifo nosso).

Na relatoria do caso, Gilmar Mendes defendeu que a norma questionada em sede da ADI era inconstitucional, asseverando que os Estados-membros não podem expandir o rol de “autoridades sujeitas à convocação pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação ao princípio da simetria e à competência privativa da União para legislar sobre o tema”²⁵¹.

Em relação à inobservância da competência privativa da União pela norma impugnada, nota-se que, conforme dispõe a Súmula Vinculante n.º 46, “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”, bastando essa norma jurídica para fundamentar a decisão de que o Estado-membro não pode criar tipo penal de crime de responsabilidade, não havendo precisão de se valer do princípio da simetria, utilizado meramente de forma retórica.

Quanto ao poder convocatório do Legislativo, Gilmar Mendes argumentou que este deve ser exercido, de acordo com os ditames da Constituição Republicana, apenas sobre as autoridades superiores do Poder Executivo, não se estendendo aos outros Poderes, como preleciona o art. 50 da Constituição Federal, não podendo as Constituições Estaduais dispor diferentemente sobre o tema:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar **Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República** para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção a adequada. § 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério. § 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a **Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo**, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não -

²⁵¹ STF – ADI: 5416 ES – Espírito Santo 9032022-44.2015.1.00.0000, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 03/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-117 12/05/2020.

atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Grifo nosso)²⁵².

Conduzido pelo referido princípio e com base em outros dispositivos, o Ministro reconheceu que o Estado do Espírito Santo não pode ampliar o rol de autoridades que podem ser convocadas e nem elencar nova hipótese de crime de responsabilidade.

No voto, o Ministro Gilmar Mendes não demonstrou as razões pelas quais mencionou o princípio da simetria, de maneira que tal argumento aparece apenas como uma fundamentação sem profundidade em um caso que não necessariamente tem a ver com uma questão federativa.

Nota-se, portanto, que não havia necessidade de fazer uso do princípio da simetria para justificar a decisão, haja vista que os artigos 22, I²⁵³, e 50 da Constituição Federal, bem como a Súmula Vinculante n.º 46 já são argumentos suficientes para embasar o dispositivo do voto de Gilmar Mendes, de forma que a sua utilização vazia, sem alusão à razão pela qual a “federação brasileira deve ser interpretada simetricamente, reforça a comprovação da hipótese de que ele é utilizado como mero recurso argumentativo, como uma norma existente e que pode ser utilizada para motivar o ato de vontade do Ministro”.

Na ocasião da ADI 5.003 de Santa Catarina (2019), proposta pelo então Governador do referido Estado, relatada pelo Ministro Luiz Fux, discutiu-se a constitucionalidade do artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição estadual catarinense, que exigia a edição de lei complementar para alguns atos legislativos, como a organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores, organização do sistema estadual de educação, regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de carreira e, ainda, plebiscito e referendo. No caso, declarou-se a inconstitucionalidade de tais previsões, consoante ementa abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA.** PRECEDENTES. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. 2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e

²⁵² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 50.

²⁵³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 22. “Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”.

confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. 3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e Supremo Tribunal Federal institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva. 4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. 5. In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011. 6. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (STF – ADI: 5003 SC – Santa Catarina 9989563-78.2013.1.00.0000, Relator: Min Luiz Fux, Data de julgamento: 05/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe- 284 19/12/2019). (Grifo nosso).

O Ministro, que julgou pela procedência da ação, iniciou seu voto apontando que o “poder constituinte decorrente catarinense reservou à lei complementar estadual a disciplina de matérias às quais a Constituição Federal não demandou o emprego de tal espécie normativa”²⁵⁴ e, para ele, não caberia aos diplomas constitucionais estaduais inovar sobre a sistemática do processo legislativo previamente consagrada na Constituição.

De acordo com a CRFB/88, algumas matérias devem ser tratadas mediante a edição de lei complementar, entretanto, não existe hierarquia entre esta e a lei ordinária, havendo apenas âmbitos distintos de atuação. Apesar de o quórum de aprovação da lei complementar envolver maioria absoluta, isso não enseja superioridade de espécie normativa sobre a outra²⁵⁵.

Considera-se que o poder constituinte originário “estabeleceu lei complementar para matérias objeto de intensas controvérsias durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte²⁵⁶” e, conforme esse entendimento, “identifica-se que a aprovação de uma lei

²⁵⁴ STF – ADI: 5003 SC – Santa Catarina 9989563-78.2013.1.00.0000, Relator: Min Luiz Fux, Data de julgamento: 05/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe- 284 19/12/2019.

²⁵⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Correa de; OLIVERIA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação o Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020, p. 31.

²⁵⁶Ibid., p. 31.

complementar requer ampla atuação parlamentar, demandando em muitos casos dispêndio de capital político e mobilização para atingir o quórum”²⁵⁷.

Arrazoando que a norma questionada conflita com a disciplina jurídico-constitucional do processo legislativo e da separação de Poderes, o STF reconheceu que, diante da natureza residual da disciplina por lei ordinária na sistemática constitucional vigente, mesmo diante dos casos em que a Constituição Federal deixou de indicar de forma explícita a lei ordinária como a espécie normativa cabível, não é dado aos Estados-membros imporem essa procedimentalização mais gravosa.

Outro fundamento utilizado pelo relator foi que

[...] a incidência de reserva de lei complementar decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo próprio texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de determinadas questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. Daí dizer-se não ser possível presumir a exigência de lei complementar regulamentadora, quando ausente expressa menção constitucional, consoante já a firmado por esta Corte na ADI 789: “[s]ó cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita” (ADI 789, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 26/5/1994, DJ 19/12/1994). À lei ordinária, consecutivamente, é ressalvada a disciplina infraconstitucional dos assuntos remanescentes, para além daqueles casos em que a própria Carta Maior impõe a sua incidência (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 912)²⁵⁸.

Além disso, o poder constituinte derivado decorrente deve, ao editar uma carta constitucional adotar lei complementar apenas nas matérias em que a Constituição Federal assim constituiu, caso contrário, limitaria a competência do Poder Legislativo e do Poder Executivo, em hipóteses que a Constituição de 1988 não o fez.

Assim, ao estabelecer a necessidade de lei complementar nos casos de regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de carreira, organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores, organização do sistema estadual de educação e plebiscito e referendo, a Constituição Estadual de Santa Catarina infringiu diretamente a Constituição Federal, haja vista que os artigos 61, § 1º, a e c, art. 144, § 7º, art. 211, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º e art. 14, III, respectivamente, ao disciplinarem as referidas matérias não exigem a edição da lei complementar.

Tais argumentos bastariam para declarar o art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina inconstitucional, contudo, invocou-se ainda como argumento o princípio da simetria.

²⁵⁷ Ibid., p.21.

²⁵⁸ STF – ADI: 5003 SC – Santa Catarina 9989563-78.2013.1.00.0000, Relator: Min Luiz Fux, Data de julgamento: 05/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe- 284 19/12/2019.

Nessa ação em particular, é interessante observar que Luiz Fux defende a aplicação crítica do princípio da simetria, apontando que o uso do argumento da simetria para a sustentação da inconstitucionalidade dos dispositivos questionados na ADI 5003/SC não se fez de forma acrítica, asseverando, ainda, que tal princípio não pode ser interpretado de forma ampliativa, “sob pena de afronta à autonomia dos Estados, mercê da necessidade de resguardar a criatividade e o experimentalismo que devem ser marca de uma verdadeira federação”²⁵⁹.

No entanto, tendo em vista os diversos outros motivos pelos quais a norma impugnada foi considerada inconstitucional, nota-se que não havia razão para se evocar, *in casu*, uma exigência de simetria em tese, ficando evidente a utilização do princípio da simetria apenas como ardil argumentativo com propósito retórico.

Mais um feito a ser abordado é o da ADI 821 do Estado do Rio Grande do Sul (2015), ajuizada pelo Governador do referido Estado, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que levantava a inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 9.726/92, em sua disposição que tangia sobre a iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual. Tal lei regulamentava os artigos 238 e 239 da Constituição rio-grandense do sul. Estas normas tratavam da criação e organização do “Conselho de Comunicação Social”, pela Assembleia Legislativa, para o fim de orientar os órgãos de comunicação do Estado e da participação de entidades da sociedade civil nos aludidos órgãos de comunicação estatais.

Ao declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos citados e da referida lei, Gilmar Mendes mencionou, em seu voto, que de acordo com a jurisprudência desta Corte, orientada pelo princípio da simetria, “é firme em que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública”²⁶⁰, de acordo com a ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. (STF – ADI: 821 RS – Rio Grande do Sul 0002154-40.1992.0.01.0000, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 02/09/2015, Tribunal pleno, Data de Publicação: DJe – 239 26/11/2015).

²⁵⁹ STF – ADI: 5003 SC – Santa Catarina 9989563-78.2013.1.00.0000, Relator: Min Luiz Fux, Data de julgamento: 05/12/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe- 284 19/12/2019.

²⁶⁰ STF – ADI: 821 RS – Rio Grande do Sul 0002154-40.1992.0.01.0000, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 02/09/2015, Tribunal pleno, Data de Publicação: DJe – 239 26/11/2015.

Nesse voto, o princípio da simetria, que foi mencionado uma única vez, conforme descrito acima, é evocado apenas com o intuito de dar força a ideia defendida pelo Ministro em sua decisão, ocasião em que não se aponta nenhuma fonte ou razão que advogue a favor da existência da referida norma principiológica. A controvérsia objeto da ação direta de inconstitucionalidade pode ser dirimida com a análise de regra estabelecida na Constituição Federal.

A CRFB/88 estabelece em seu artigo 61, § 1º, alínea “a”, que é reservada ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei para a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Já a Constituição rio-grandense do sul dispunha, no art. 60, II, alínea d, que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública do âmbito do Estado.

Repare-se que as matérias reservadas pela Constituição Federal à iniciativa do Chefe do Poder Executivo não podem ser iniciadas pelo Poder Legislativo, ainda que sob a fundamentação do exercício do poder constituinte decorrente e quem impõe isto é o próprio texto constitucional, como exposto no parágrafo anterior. Ou seja, quem determina a reserva da iniciativa de tais leis ao Governador do Estado é a Constituição rio-grandense, e não a jurisprudência do STF ou o princípio da simetria²⁶¹.

“Nada além do que é previsto a respeito do tema na Constituição Federal determina que os Estados devam seguir simetricamente a forma como as instituições federais se estabelecem”²⁶² e nem é possível fazer uso do art. 25 do diploma constitucional federal como justificativa para estabelecer esta intitulada força simétrica. Assim, assume-se que a correspondência existente entre as matérias resguardadas à iniciativa do Presidente da república e do Governador do Estado do Rio Grande do Sul advém das constituições federal e estadual e não de um suposto princípio da simetria ou de precedentes da Suprema Corte.

Por fim, outra manifestação do uso do princípio da simetria como argumento de decisão pela Corte constitucional se deu na ADI 4.870/ES (2020), proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Nessa ocasião, impugnava-se a constitucionalidade da emenda nº 85 à Constituição do Estado do Espírito Santo, que acrescentou a alínea h ao inciso I do art. 109 da respectiva Constituição, dispondo sobre a competência do Tribunal de Justiça, conforme transcrição abaixo:

²⁶¹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 2., 2020, p. 404.

²⁶² *Ibid.*, p. 404.

art. 109. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: (...) h) nas ações que possam resultar na suspensão ou perda dos direitos políticos ou na perda da função pública ou de mandato eletivo, aqueles que tenham foro no Tribunal de Justiça por prerrogativa de função, previsto nesta Constituição²⁶³.

Este dispositivo, portanto, determinava que as autoridades cujo julgamento em processos criminais fosse atribuído à competência do Tribunal de Justiça através de expressa previsão da constituição estadual fossem também julgadas por esta mencionada Corte de Justiça nas ações de natureza cível que pudessem resultar na suspensão ou perda de seus direitos políticos, de sua função pública ou de seu mandato eletivo.

A norma criava nova hipótese de foro por prerrogativa de função, relativo à ações destinadas a processar e julgar atos de improbidade administrativa, que são, conforme o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, os que importam justamente na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.

No caso *subexamine*, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, declarou-se a inconstitucionalidade do artigo citado, conforme a ementa a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 85/12, do Estado do Espírito Santo, que acrescentou a alínea h ao art. 109, inciso I, da Constituição estadual. Criação de nova hipótese de foro por prerrogativa de função. Ações de natureza civil que possam resultar em perda ou suspensão de direitos políticos e/ou perda da função pública ou do mandato eletivo. **Ofensa ao princípio da simetria.** Precedentes. Inconstitucionalidade. 1. Por obra do constituinte originário, foi fixada a primazia da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, CF/88). Contudo, extraem-se do próprio texto constitucional outorgas pontuais aos estados-membros da competência para a elaboração de normas de cunho processual. Destaca-se aqui a possibilidade de a constituição estadual definir as causas afetas ao juízo natural do Tribunal de Justiça, desde que atendidos os princípios estabelecidos na Lei Fundamental (art. 125, CF/88). 2. A Emenda Constitucional nº 85/12, do Estado do Espírito Santo, ao estender as hipóteses de foro por prerrogativa de função a ações que não tenham natureza criminal, mas que possam resultar em perda ou suspensão de direitos políticos e/ou perda da função pública ou do mandato eletivo, como é o caso da ação de improbidade administrativa, **contrariou o princípio da simetria** e foi de encontro à jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal. Precedentes: ADI nº 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 19/12/06; ADI nº 2.860, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 19/12/06; Pet nº 3.240-AgR, Rel. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, DJe de 22/8/18. 3. Modulam-se os efeitos da decisão para que não alcance os processos já transitados em julgado. 4. Ação julgada procedente. (STF-ADI 4870, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, processo eletrônico DJe-033, divulgação: 22-02-2021, publicação: 23-02-2021). (Grifos nossos).

Em seu voto, o Ministro argumenta que mantém o entendimento exposto na ADI nº 3.294/PA, de que “é possível aos estados-membros ampliarem o rol de autoridades que detêm foro por prerrogativa de função no tribunal de justiça, desde que observada a simetria com a

²⁶³ STF- ADI 4870, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, processo eletrônico DJe-033, divulgação: 22-02-2021, publicação: 23-02-2021.

Constituição Federal”²⁶⁴. Ademais disso, Dias Toffoli defendeu, ainda, de forma superficial, que o constituinte derivado decorrente deve observar mínima equivalência com o modelo federal existente – seja se atento ao que está previsto na Constituição de 1988, seja legislando por simetria –, o que, por óbvio não ocorre no caso dos autos.

A invocação da simetria na referida ação direta de inconstitucionalidade é tão flagrantemente desnecessária para a resolução da demanda proposta que o Ministro Edson Fachin contraria este fundamento levantado pelo relator. Em seu voto, Fachin inicia apontando que as constituições estaduais não podem disciplinar determinadas matérias sem a devida observância dos parâmetros constitucionalmente estabelecidos e que o STF, em precedentes anteriores, admitiu que os Estados disciplinassem, em suas constituições, as hipóteses de competência originária dos respectivos tribunais de justiça, por aplicação do princípio da simetria.

Entretanto, Edson Fachin afirma que o princípio da simetria só deve ser utilizado quando, diante de uma lacuna constitucional, equiparam-se as autonomias legislativas, isto é, se a Constituição Federal não veda expressamente determinada competência, seria lícito presumir que os outros entes poderiam discipliná-la e, para o Ministro, no caso da prerrogativa de foro, que é o objeto da ADI, não há de se falar em lacuna constitucional, uma vez que a prerrogativa não constitui mera atribuição de poderes a um tribunal, mas representa uma restrição ao direito ao devido processo legal.

Considerando que as unidades federativas devem observar, conforme o artigo 25, *caput*, da Constituição Federal, os princípios e garantias constitucionais, não se deve reconhecer uma suposta lacuna a ser preenchida de forma hipotética por um princípio de simetria.

Além disso, de acordo com a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal não é possível estender a competência especial por prerrogativa de foro estabelecida para o processo penal condenatório à ação de improbidade administrativa, por se tratar de declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição, haja vista que tal ação possui natureza cível, conforme os precedentes ADI nº 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 19/12/06; ADI nº 2.860, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe de 19/12/06; Pet nº 3.240-AgR, Rel. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, DJe de 22/8/18 da Corte. Ou seja, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 109, I, h, da Constituição Estadual do Espírito Santo decorre, antes de tudo, dos precedentes da Corte Suprema e não de um princípio da simetria.

²⁶⁴ STF- ADI 4870, Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, processo eletrônico DJe-033, divulgação: 22-02-2021, publicação: 23-02-2021.

O STF já consignou diversas vezes anteriores a impossibilidade de extensão da prerrogativa de foro para o julgamento de ações de improbidade administrativa, em razão de o foro por prerrogativa de função ser considerado aplicável somente às ações de natureza penal.

Assim, considerando que a ação de improbidade administrativa detém natureza cível, de acordo com a disposição do art. 37, § 4º, da CRFB/88, que afirma que a ação por improbidade não prejudica eventual ação penal cabível, observa-se o não cabimento do princípio da simetria como argumento factível para a declaração de inconstitucionalidade do caso em tese. Nessa hipótese, o seu uso injustificado acaba reverberando um valor que não está presente na Constituição Federal.

Nota-se, então, que o Supremo Tribunal Federal atua como grande protagonista no processo de estruturação da federação brasileira através da aplicação do princípio da simetria. As ações de controle concentrado aqui analisadas apresentam debates legítimos e importantes, que devem ser apreciados pelo STF.

Contudo, “ao ocultá-las sob uma aparente questão federativa de ‘simetria’, o Tribunal ou deixa de enfrentar os verdadeiros pontos controvertidos ou o faz de forma velada, como se tudo não passasse de uma discussão sobre a cópia de normas federais”²⁶⁵.

Em uma democracia, o poder de editar medidas provisórias com força de lei não é algo banal, como não é, também, sob o *rule of law*, a proliferação de imunidades à persecução penal. [...] Dessa forma, além de não ter amparo na teoria da federação ou no texto da Carta de 1988, o “princípio da simetria” corresponde a uma forma oblíqua e inadequada de examinar questões materiais. Em vez de pensar se há ou não uma exigência de simetria em tese, o que se deve verificar, em cada situação, é se a decisão política tomada por um ente periférico, no sentido de copiar a União ou diferenciá-la dela, viola alguma disposição constitucional²⁶⁶.

A diversidade é uma característica marcante e inerente à forma federativa, sendo questionável, portanto, porque, no Brasil, perdura-se um apego ideológico à unidade, que dificulta a admissão de diferenças e opõe-se, por consequência, ao pluralismo, que é um dos pressupostos da ideia de federação.

Ao atuar dessa maneira, o STF está indo de encontro até mesmo à teoria constitucional de Hesse, haja vista que, para o autor, o poder de legislar sobre normas gerais conferido à União não pode justificar o uso exaustivo dessa competência pelo ente central, sendo necessário que se desenvolva uma cooperação para que as crescentes necessidades de homogeneização não gerem centralização. “A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e

²⁶⁵ PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018, p. 302.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 303.

uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade”²⁶⁷.

De mais a mais, o reconhecimento dos Estados “como ‘laboratórios’, que permitem a experimentação de novos processos e estruturas, e o aprendizado e o diálogo entre modelos diferentes, tem grande valor para as federações”²⁶⁸, de modo que a imposição de um modelo simétrico obrigatório através de ações de declaração de inconstitucionalidade que não se atém ao exame de questões materiais que violem, de fato, a Constituição Federal, macula a autonomia federativa.

5.3. ATUAÇÃO DO STF EM QUESTÕES FEDERATIVAS NA PANDEMIA DO COVID-19: NOVAS TENDÊNCIAS DESCENTRALIZADORAS?

Apesar de não ser o objeto deste trabalho, diante da grandiosidade que foi o período pandêmico enfrentado por toda a população mundial, faz-se necessário tecer algumas reflexões sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal durante a pandemia do Covid-19, no que tange as questões federalistas.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou situação de pandemia, em razão da rápida expansão da crise sanitária, econômica e social que se alastrou pelo mundo. Em decorrência disso, a conjuntura deflagrada com a proliferação da Covid-19²⁶⁹ causou a paralisação de inúmeras áreas da sociedade, fazendo com que determinadas questões jurídicas fossem repensadas no Brasil, como, por exemplo, as relações cooperativas entre as unidades da federação²⁷⁰.

Diante desse quadro, diversas empresas e indústrias suspenderam suas atividades durante meses, núcleos familiares se recolheram em quarentena (isolamento), o turismo foi interrompido e grande parte das relações de trabalho migrou para o campo remoto (*home office*). No entanto, considerando que momentos instabilidade exigem o gerenciamento e enfrentamento de seus impactos, a máquina estatal continuou atuando de forma desassossegada, devido à demanda que exigia um posicionamento proativo e proeminente do Estado.

²⁶⁷ Rovira Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la RFA**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales; 1986, p. 25-26.

²⁶⁸ Ibid., p. 304.

²⁶⁹ A pandemia do Coronavírus (SARS-CoV-2), iniciada em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, chegou ao Brasil em meados de fevereiro de 2020, gerando uma situação de calamidade pública no País. Até o momento, a Covid-19 causou mais de 660 mil mortes no território brasileiro.

²⁷⁰ BAHIA, Saulo José Casali (Org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020, p.17.

Assim, as três esferas de poder – federal, estadual e municipal – atuaram continuamente, visando o controle da situação, bem como a regulamentação de matérias tidas como secundárias. Na seara normativa, tanto o Poder Legislativo como a Administração Pública fizeram uma ampla utilização do seu poder regulamentar, haja vista a quantidade de decretos e portarias que foram expedidos quase que diariamente pelos administradores públicos de todo país ²⁷¹.

Os conflitos federativos que vieram à tona naquele ano provocaram algumas reflexões acerca do federalismo cooperativo – que deveria vigor no País. Como anteriormente exposto, o modelo cooperativo, estabelecido pela Constituição de 1988, fixa um conjunto de competências que devem ser compartilhadas de forma concorrente entre a União, Estados e Municípios. Essa configuração visava incentivar a coordenação e cooperação entre os entes federados, de maneira que,

[...] para universalizar o acesso à saúde, por exemplo, o desenho do SUS promoveu a articulação e a divisão de responsabilidades e recursos entre os três entes da Federação, que devem estar coordenados para prover serviços e equipamentos de saúde de graus de complexidade distintos – atenção básica, equipamentos e serviços para atendimento de média e de alta complexidade²⁷².

Além disso, através da organização de divisão de competências do federalismo dual, todas as matérias que não forem designadas expressamente para a União, serão dos Estados. Tal modo de repartição foi adotado pelo texto constitucional de 1988, conforme dispõe o artigo 25 da Constituição: são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição²⁷³.

Entretanto,

as diretrizes sobre como a coordenação de decisões e ações deve se estabelecer, assim como os diferentes papéis dos entes federativos na “partilha” ficariam a cargo de legislações complementares, que até o presente não foram regulamentadas a contento para diversos setores de políticas públicas. Ou seja, efetivamente, a assunção de responsabilidades sobre um conjunto de políticas públicas pode se alterar ao sabor de um jogo político muitas vezes circunstancial, em que pesam o ônus ou os retornos políticos que a aceitação de determinada responsabilidade pode significar para cada governante²⁷⁴.

Nesse cenário, os Municípios possuem autonomia para incumbir-se ou não de certos serviços, bem como para aderir a programas adotados pelos governos estaduais e federal. Por

²⁷¹RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Espaço e Economia* [Online], 18. 2020, p. 5. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoconomia/12282>.

²⁷² Ibid., p.5.

²⁷³ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Reposicionando o debate federalista no Brasil em razão da pandemia covid-19: há mesmo uma tendência à descentralização? p. 380-391. In: **Pensar a pandemia**: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise. Ed. Tirant lo Blach – São Paulo, 2020, p. 386.

²⁷⁴RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu, op. cit., p. 5.

consequente, as discussões envolvendo políticas públicas compartilhadas entre as esferas de poder necessitam de acordos a serem desenvolvidos em âmbitos distintos, de maneira que, atualmente, a competição político-eleitoral antecipada direciona os discursos, as decisões e ações políticas mais do que a propagada ‘cooperação federativa’²⁷⁵.

Diante disso, considera-se que este problema político-institucional passou a ser mais exposto com o advento da pandemia da Covid-19. No que tange às medidas para a saúde, que possuem grande impacto orçamentário, a concentração de fundos na União limita a autonomia e embaraça a atuação eficaz dos Estados e Municípios no combate à crise provocada pelo coronavírus.

Ao analisar o modo que a repartição de competências se deu no texto constitucional, percebe-se uma inclinação ao federalismo centralizado. “O campo temático, portanto, que poderia ser explorado por Estados seria reduzido e, assim, restaria formada a configuração de um federalismo centrípeto”²⁷⁶.

Trazendo esta problemática para o período pandêmico, a questão principal aborda a discussão sobre qual é o ente competente para regulamentar as regras sobre medidas sanitárias e a proteção da saúde. Observando os artigos 23 e 24 da Constituição de 1988, especificamente seus incisos I e XII, respectivamente, extrai-se que a competência para disciplinar questões envolvendo a saúde deve ser compartilhada, tratando-se, conseqüentemente de competência concorrente ou comum, devendo a União elaborar as normas gerais que regulamentarão o tema.

No entanto, apesar das competências estabelecidas pela Constituição – no campo teórico – na prática, existem diversas interpretações jurisdicionais a serem tomadas perante os casos concretos. Algumas questões levantadas por Liziero são: a decretação de *lockdown* seria objeto de apreciação por parte do Governador de Estado e Assembleia Legislativa Estadual? Ademais, tratar-se-ia de competência da União para legislar sobre direito à liberdade, à propriedade e direito civil ou de competência complementar do Estado-membro para disciplinar defesa de saúde e medidas sanitárias?²⁷⁷

²⁷⁵ RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia** [Online], 18. 2020, p. 6. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>.

²⁷⁶ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Reposicionando o debate federalista no Brasil em razão da pandemia covid-19: há mesmo uma tendência à descentralização? p. 380-391. In: **Pensar a pandemia**: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise. Ed. Tirant lo Blach – São Paulo, 2020, p. 387.

²⁷⁷ LIZIERO; ARAÚJO, op. cit., p.387.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672²⁷⁸, que não cabe à União determinar, para todo o território nacional, quais medidas de proteção à saúde e questões sanitárias devem ser empregadas no período da pandemia, podendo Estados também desenvolverem essa competência.

Apesar do posicionamento considerado descentralizador, a decisão aparentar se relacionar mais com a proteção da saúde, diretamente, que com a questão federativa. Isso por quê:

[...] as medidas de restrição não devem ser uniformizadas para todo o território nacional justamente em razão de que a situação fático-concreta a ensejar as tais medidas restritivas como, por exemplo, fechamento de comércio, não são uniformes. Ou seja, a situação da gravidade sanitária pode acometer mais um Estado que outro. Por isso, até mesmo se o Brasil fosse um Estado Unitário, não poderia ele adotar uma única medida para todo o território nacional. Esse exemplo é demonstrado em outros países não federais, como, por exemplo, na própria Itália (em que pese ali haver um grau elevado de descentralização), onde houve a necessidade de um acordo entre governo nacional e regiões sobre a reabertura das atividades econômicas. Parece-nos, então, que, no Brasil, a afixação de uma “virada” descentralizadora federativa não pode ser interpretada como se a divisão das competências entre União e Estados fosse uma linha móvel que o Supremo Tribunal pudesse colocar mais para a direita ou à esquerda a partir do que deseja²⁷⁹.

Portanto, observa-se que esta competência, determinada estadual, decorre, verdadeiramente, da impossibilidade de tratar a temática de modo uniforme, não tendo relação clara com a descentralização do federalismo. Desse modo, o julgamento da ADPF 672 não pode ser considerado um argumento fundamental para determinar o surgimento de uma virada federalista ou uma “nova forma de interpretação jurisdicional do pacto federativo já que o objeto último da decisão era, de fato, a defesa da saúde de todos e todas diante do quadro de orientação contra o isolamento social”²⁸⁰ adotado pelo Governo Federal.

Por fim, em que pese algumas decisões do STF que “expandiram” as competências dos entes federados, percebe-se que o modelo federalista brasileiro possui algumas dificuldades em sua aplicação, em relação ao entendimento da sociedade sobre os limites jurisdicionais. Essas

²⁷⁸ O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas, entre outras. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>. Acesso em 1 dez. 2020.

²⁷⁹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Reposicionando o debate federalista no Brasil em razão da pandemia covid-19: há mesmo uma tendência à descentralização? p. 380-391. In: **Pensar a pandemia**: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise. Ed. Tirant lo Blanch – São Paulo, 2020, p. 388.

²⁸⁰ Ibid., p. 391.

decisões flutuantes geram insegurança jurídica no que tange à aplicação do princípio da simetria, de modo que não é possível prever como o STF vai se comportar, o que origina instabilidade, falta de solidez e de parâmetro na seara jurisprudencial. Conseqüentemente, o período pandêmico vivenciado no Brasil escancara a inobservância dos ditames do federalismo cooperativo pela União, em razão da dependência financeira dos Estados e Municípios, que ficam impossibilitados de pôr em prática a sua autonomia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o Brasil ter adotado, desde a instauração da República, o modelo de Estado federal, uma das características principais do sistema político brasileiro é a tendência de centralização do poder por parte da União, o que gera um enfraquecimento das relações federativas e da autonomia das entidades estaduais e locais, impedindo a participação plena e o exercício da tomada de decisões no que tange às competências atribuídas aos Estados-membros.

Inspirado no modelo norte-americano, o Brasil adotou a forma federativa de Estado, pela primeira vez, através da Constituição de 1891, modelo que se encontra em vigência nos dias atuais, conforme dispõe a Constituição Cidadã, de 1988. Quando se compara a formação do federalismo estadunidense com a do Brasil, percebe-se que nem todos os Estados federados possuem uma organização político-administrativa semelhante, em razão de uma experiência histórica diversa. Isto é perceptível quando se analisa paralelamente as características do Estado federal norte-americano e do brasileiro.

No Direito brasileiro, é comum que ocorram processos de recepção ou inspiração em institutos e codificações estrangeiras. Contudo, dificilmente há uma análise das características fundamentais do ordenamento jurídico a ser assimilado, bem como de suas contextualizações históricas e político-sociais e de suas contradições, questões consideradas de suma importância para que se promova uma compreensão plena dos instrumentos influentes.

Ao longo da pesquisa, precisamente no segundo capítulo, é posto um diálogo acerca do processo de influência ou transferência de normas e doutrinas estrangeiras, mais especificamente do transplante jurídico da teoria do federalismo desenvolvida nos Estados Unidos da América, considerando as diversas características históricas, socioculturais e suas consequências na formação de uma sociedade.

Observou-se, no desenrolar do trabalho que, seja um instituto, seja uma teoria, não é possível importar de um ordenamento jurídico alienígena elemento alheio à determinada sociedade de forma pura, ou seja, sem que haja deturpação de sua essência, como ocorreu na formação do federalismo brasileiro.

No terceiro capítulo, a partir de um levantamento bibliográfico, indicou-se a classificação das normas constitucionais federais que regulam a autonomia dos entes estatais, esclarecendo tanto as ideias de auto-organização e autolegislação como os reflexos desses termos na realidade política brasileira. Além disso, apontou-se os limites estabelecidos pela Constituição Federal à autonomia estadual. Tratou-se, também, sobre a hipótese de mera reprodução das normas centrais da federação pelos Estados, demonstrando a observância obrigatória dos princípios e regras dispostos na CRFB/88 pelas Constituições das unidades estaduais e a padronização dos seus textos.

No terceiro e quarto capítulos, esclareceu-se que o debate acerca da construção da federação e do federalismo não é desenvolvido somente no plano do Poder Executivo ou Legislativo, mas também na seara do Poder Judiciário, de modo que, atualmente, é possível considerar que o STF vem sendo o personagem principal na definição do Estado Federal brasileiro.

Através do princípio da simetria, o Supremo Tribunal Federal exprime a tendência de impor aos Estados-membros os limites de seu poder de auto-organização e de autolegislação, utilizando como parâmetro as normas postas na Constituição Federal que organizam os Poderes e Órgãos da União, de modo que haveria, por parte do Judiciário, uma identificação de normas que os Estados-membros deveriam reproduzir em suas Constituições estaduais.

Em decorrência de uma supervalorização do conteúdo normativo extraído dos princípios, o Poder Judiciário brasileiro faz uso exacerbado do fundamento da simetria para motivar suas decisões. Em razão disso, malgrado esse instituto jurídico não coadunar com a ideia de federalismo no Brasil, ele é empregado mediante o desenvolvimento de um malabarismo hermenêutico constitucional para sustentar teoricamente a reafirmação do domínio da União no sistema federativo.

Conforme o estudo realizado, aventa-se que o Supremo Tribunal Federal, em suas decisões, preza pela centralização da federação pátria, ao impor a reprodução obrigatória do modelo básico no âmbito federal aos demais entes, violando, assim, a autonomia que o legislador originário concedeu aos estados.

Ao analisar as ações diretas de inconstitucionalidade, concluiu-se que, da forma inconsistente que é utilizado, o princípio da simetria não se comporta como um princípio jurídico, mas como um princípio de hermenêutica constitucional, atuando como um recurso argumentativo usado para cercear a autonomia dos Estados-membros, especialmente no que tange as disposições de seus textos constitucionais.

Assim, o propósito do tribunal é retórico e tem como finalidade a reafirmação da hipertrofia de poderes na União. Nas decisões estudadas, notou-se uma retroalimentação do sistema frágil de aplicação de princípios, mais especificadamente da simetria, que é imposto como justificativa para soluções jurídicas sem que haja um aparato teórico sólido.

Ao rejeitar as regras pelo seu grau de definitividade na resolução de uma lide, o Supremo Tribunal Federal prioriza o manejo superlativo de princípios que não atingem razões definitivas em si mesmos, pois podem ser manipulados de forma mais fácil para se atingir as soluções desejadas, capazes de afligir a ordem jurídica vigente e encobrir os interesses particulares que pressionam os deslindes a ser resolvidos. No caso do princípio da simetria, ele é utilizado várias vezes para justificar os mais diversos tipos de decisões, não havendo uma coerência entre os casos em que ele é invocado como argumento jurídico, o que acaba sendo muito prejudicial para a prática jurídica e para a teoria do direito brasileiras.

Considerando que o Brasil é um Estado federal, a Constituição de 1988 representa o cume do ordenamento jurídico nacional, sendo o fator de validade não só para as normas infraconstitucionais federais, como também para os textos constitucionais estaduais, que representam a manifestação do Poder constituinte derivado decorrente. A prática banal do principialismo gera grande prejuízo para as Constituições estaduais, haja vista que mina a força normativa delas, enfraquecendo, conseqüentemente, os Estados-membros e ferindo, por conseguinte, sua capacidade de autolegislação e de autogerência.

Como visto nos casos analisados, o Supremo Tribunal Federal, por meio do princípio da simetria, cria regras que não estão especificadas de maneira explícita na Constituição federal para motivar a declaração de inconstitucionalidade de diversas normas do âmbito estadual, sem firmeza teórica ao invocar os fundamentos do federalismo, esvaziando o poder de normatividade dos textos estaduais e do sistema federativo em sua generalidade, reafirmando constantemente o poderio do governo central

Levantou-se, ainda, no capítulo quatro, um debate pertinente oriundo da atual conjuntura causada pelo coronavírus, responsável pela exposição da crise das relações federativas que se baseiam apenas ficticiamente no federalismo cooperativo instituído pelo texto constitucional. Com o advento da epidemia mundial da Covid-19, diversas medidas protetivas foram impostas à população, na seara federal, estadual e municipal, gerando uma confusão acerca de quais determinações deveriam ser seguidas e de qual ente seria responsável por tratar de certas matérias, questionando-se se o STF estaria proporcionando uma virada jurisprudencial com tendência descentralizadora.

Na prática, o que se percebeu foi um fortalecimento do Governo Federal, através de medidas que buscam a centralização do modelo federal pátrio, por meio de uma falsa intenção de se promover a proteção da saúde, onde o verdadeiro objetivo é limitar, em vários âmbitos, a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios. Na presente configuração pandêmica, restou escancarada a dependência financeira dos entes federados no trato com as despesas extraordinárias causadas pela Covid-19, que apenas acentuaram um problema preexistente do federalismo adotado e desenvolvido pelo Brasil.

Portanto, chega-se à conclusão de que, apesar de ter assumido, à primeira vista, uma orientação direcionada a uma maior descentralização federativa, no contexto da pandemia do coronavírus, a posição do Supremo Tribunal Federal apenas determinou que os Estados e Municípios também possuíam competência para tomar medidas sanitárias conforme a realidade de seus territórios, sem eximir a possibilidade de as autoridades federais adotarem medidas centralizadoras favoráveis à saúde da população.

Isto é, o objeto dessa decisão não era provocar uma nova interpretação sobre o pacto federativo, nem tampouco promover o combate à centralização focada na União, mas apenas combater a evolução do estado de calamidade pública que assolou o sistema de saúde brasileiro, coadunando com a análise feita nas ADIs que impugnavam as Constituições estaduais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181791>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. de 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4141>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; OLIVEIRA, Helder. Princípio da simetria e processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. In: **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**. Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo – vol. 1, (2020) – Brasília: ANPAL, 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/principio-da-simetria-e-o-processo-legislativo-estadual-em-busca-da-autonomia-perdida/>. Acesso em: 15 set. 2021.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos estud.** – **CEBRAP**. São Paulo. n. 95. p. 39-57. Mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GJnGZZNXJ8cTyRHtkcgtCqc>. Acesso em: 07 abr. 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 16.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BAHIA, Saulo José Casali (Org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

- BALDUS, Christian. Vestigia pacis. The Roman peace treaty: structure or event? In: LESAFFER, Randall. **Peace treaties and international law in european history: From the Late Middle Ages to World War One**. New York: Cambridge University Press, 2004.
- 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 Brazil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang. **Estúdios sobre el Estado de Derecho y la democracia**. Madrid: Trotta, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- 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: 08 set. 2021.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 3077/SE. Relatora: Min. Carmén Lúcia. Data de julgamento: 16/11/2016. Data de publicação: 01/08/2017. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13189634>. Acesso em: 15 out. 2021.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5373/RO. Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 24/08/2020. Data de publicação: 17/09/2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837201>. Acesso em: 15 out. 2021.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5416/ES. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 03/04/2020. Data de publicação: 12/05/2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752620307>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5003/SC. Relator: Min. Luiz Fux. Data de julgamento: 05/12/2019. Data de publicação: 19/12/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751693046>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 821/RS. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 02/11/2015. Data de publicação: 26/11/2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9863928>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4870/ES. Relator: Min. Dias Toffoli. Data de julgamento: 15/12/2020. Data de publicação: 23/02/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755115564>. Acesso em: 18 out. 2021.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism: Theory and Practice**. London: Routledge, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. **Jus**, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081/federalismo-centralizacao-e-principio-da-simetria>. Acesso em 06 de abr. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Estado brasileiro – algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988. In: _____. **Temas de direito constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **A incompatibilidade do princípio da simetria com a constituição brasileira**: repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019, p. 192. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61885>. Acesso em: 02 fev. 2022.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração**

Pública. Rio de Janeiro 52(2): 321-344, mar. - abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B349z6yPjNSrShWfgtXyVmD/?lang=pt>. Acesso em: 14 de abr. 2022.

DEWEY, Davis Rich. **Financial History of the United States.** Cambridge: Longmans, Green, & CO. 2. ed.1903. Disponível em: <https://ia902205.us.archive.org/11/items/financialhistory033129mbp/financialhistory033129mbp.pdf>. Acesso em: 26 out 2020.

DIAS, Eduardo Rocha; GONÇALVES, Ana Cristina Viana Loureiro. O papel das normas de repetição obrigatória na autonomia estadual. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, [s.l.], v. 9, n. 2, p. 85–106, 2017. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/05-O-Papel-das-Normas-de-Repeti%C3%A7%C3%A3o-Obrigat%C3%B3ria-na-Autonomia-Estadual.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil.** São Paulo: Globo, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRARI, Sérgio. **Constituição Estadual e Federação.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2003.

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

FERREIRA, Siddharta Legale. **As desconstruções do(s) federalismo(s) no Brasil: Parâmetros para uma incidência branda do princípio da simetria.** Concurso de Monografia da ALERJ, 2010.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília**, v. 40, n. 2, jul./dez., 2015, p. 119-140.

GRAZIADEI, Michele. Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions. In: REIMANN, Mathias; ZIMMERMANN, Reinhard. **The Oxford Handbook of Comparative Law.** Oxford: Oxford University Press, 2015.

GUSTIN, Miracy B. de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

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

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista.** Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HESSE, Konrad. **Concepto y cualidad de la Constitución**, in Escritos de derecho constitucional, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Trad. Pedro Cruz Villalon, 2ª ed., 1983,

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**, 20. ed., tradução alemã por Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 249-274, out. 1991. Semestral. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 87, jul./set. 1985, p. 5-22. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618>. Acesso em: 23 nov. 2021.

KARPEN, Ulrich. **Federalism**. The Constitution of the Federal Republic of Germany. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1988.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, Editor, 1986.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes/Ed. da UnB, 1990.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

LASSANCE, Antônio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. Brasília, Ipea, 2012. v. 8, p. 249. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16794. Acesso em: 23 nov. 2021.

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

LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Revista Consultor Jurídico**, 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>. Acesso em: 6 abr. 2021.

LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Trad. Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Zannar Editores, 1966, v. II.

LIVINGSTON, William S. **A Note on the Nature of Federalism.** *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; ALCÂNTARA, André Luiz Batalha. Entre a cooperação e a coerção: como os estímulos institucionais enfraqueceram o sistema federativo brasileiro previsto em 1988. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, 2020, p. 341-365. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/40470>. Acesso em: 15 dez. 2021.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Reposicionando o debate federalista no Brasil em razão da pandemia covid-19: há mesmo uma tendência à descentralização? In: **Pensar a pandemia: Perspectivas críticas para o enfrentamento da crise**, p. 380-391. Ed. Tirant lo Blach. São Paulo, 2020.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, 2020, p. 392-411. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38725>. Acesso em: 20 out. 2021.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, 2018, p. 1483-1503. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661>. Disponível em: . Acesso em: 10 out. 2020.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil** [recurso eletrônico]: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Florianópolis: EModara, 2018.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Legitimação do federalismo e vantagens da forma federal de Estado. **Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Reformas**. Ed. especial. Seção 2. 2019.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Estado Federal como Modelo Matricial de Organização Política. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 7, n. 1, jul./dez. 2018. p. 327-343. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/11273>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado federal assimétrico. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 78, 2017, p. 132-152. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/por-um-estado-federal-assimetrico>. Acesso em: 01 abr. 2021.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução para o espanhol de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1979.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

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

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.

MAUÉS, Antonio Moreira. Justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: Os casos de Espanha e Brasil. In: **Federalismo e Constituições: Estudos Comparados**. (Org.) MAUÉS, Antonio Moreira. Curitiba: Lumen Juris Editora, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**, Segunda Parte, Livro Nono, Capítulo I, Trad. Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/>. Acesso em: 15 de out. 2021.

MORAES, Guilherme Peña. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2. ed. Niterói/RJ: Impetus, 2008.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Clara Maria C. Brum de. TROTTA, Wellington. Federalismo: reflexões sobre os modelos estadunidense e brasileiro. **Revista Transdisciplinar Logos e Veritas**, v. 5, n. 11, 2018, p. 34-49. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/logoseveritas/article/viewFile/4687/2165>. Acesso em: 04 fev. 2022.

O'NEILL, Johnathan. **Originalism in American Law and Politics: A constitutional history**. Johns Hopkins Paperback edition, 2007.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/872>. Acesso em: 07 jul. 2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo II (arts. 8º – 31). 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica, Acesso em: 26 out. 2020.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. O princípio da simetria: verdade ou mito? **Fórum Administrativo**, v. 15, n. 167, p. 53-65, jan. 2015. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/23838>. Acesso em: 04 jul. 2021.

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

RIBEIRO, Raissa Duarte da Silva. Princípio da simetria: a restrição do poder constituinte dos estados membros face a sua aplicação não ponderada. **Revista Jurídica UniSEB**. Ano II – n.º 2, 2012, p. 137-153.

RODRIGUES, Juliana Nunes. **As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.geografia.ufrj.br/pos-graduacao/teses-dissertacoes-ppgg/>. Acesso em: 04 fev. 2021.

RODRIGUES, Juliana Nunes. AZEVEDO, Daniel Abreu. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, v. 18. 2020, p. 3. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>. Acesso em: 25 jan. 2021.

ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la RFA**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales; 1986.

RUSSOMANO, Rosah. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do brasil**: uma história do federalismo à brasileira. 2017. 283 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASUHKV>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Claudio P. de; SARMENTO, D. (coords.) **A constitucionalização do Direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teoría de La Constitución**. Presentación de Francisco Ayala. Primera edición em Alianza Universidad Textos, 1982. Cuarta reimpresión em Alianza Universidad Textos. Madrid – España, 2003.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html. Acesso em: 21 de fev. 2022.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituição burguesa**: qu'est-ce que le Tiers Etat, Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, Daniel Cavalcanti. O contraponto entre o federalismo brasileiro e norte-americano: uma correlação entre a obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, e a obra *Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 8, n. 78, abril/maio 2006. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/500>. Acesso em: 21 de fev. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOARES, Paulo Henrique. **Federalismo no Brasil e no mundo**: Atualidades e perspectivas. Brasília., 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TARR, George Alan. Explaining sub-national constitutional space. **Penn State Law Review**, v. 115, n. 4, 2010-2011. Disponível em: <https://ideas.dickinsonlaw.psu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3973&context=dIra>. Acesso em: 14 de abr. de 2022.

TARR, George Alan; PORTER, Mar y C. State constitutionalism and state constitutional law. **Publius**, v. 17, n. 1, p. 1-12, 1987.

VIANNA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, v. 1, 1999.

WATTS, Ronald. **Comparing federal systems in the 1990s**. Ontario. Queen's University Press, 1996, tradução livre.

WILLEMS, Emílio. **Burocracia e patrimonialismo**. São Paulo, 1945. Separata de *Administração Pública*, ano 3, set. 1945.

XAVIER, Rafael. **A diminuição progressiva das rendas municipais**. O Jornal. 4 de novembro de 1945.

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