

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DA CORTE NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

The Supreme Federal Court and the shaping of the Federation: an analysis of the Court's recent case-law on the judicial review of state constitutions

Rafael Viotti Schlobach¹

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Metodologia; 3. Análise dos Acórdãos pesquisados; 3.1 Revisitando os conceitos de autonomia constituinte formal e material; 3.2 Incompetência do poder constituinte estadual frente à reserva de iniciativa legislativa dos Poderes Executivos estaduais; 3.3 Normas constitucionais estaduais originárias ou derivadas: há distinção de tratamento no que se refere às reservas de iniciativa?; 3.4 Permanência da simetria federativa como recurso argumentativo limitador da autonomia dos Estados; 3.5 Alguns casos particulares: precedentes acerca da autonomia dos Estados-membros para inovarem na seara do processo legislativo estadual; 4. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO

Este trabalho retoma pesquisa realizada em 2014 que teve como objeto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade de normas das Constituições Estaduais. O ponto de partida do estudo é a dicção do artigo 25 da Constituição Federal (CF), que determina que os Estados se organizem por suas próprias Constituições e leis, respeitados os princípios da CF. O objetivo foi analisar a forma como o STF tem interpretado referido dispositivo na análise da constitucionalidade de arranjos institucionais subnacionais que não encontram exata contrapartida no texto constitucional federal. Para tanto, foram selecionados 65 Acórdãos proferidos pelo STF no controle de constitucionalidade abstrato de dispositivos constitucionais estaduais. A pesquisa revelou permanência do posicionamento centralista da Corte, a qual tende a censurar arranjos institucionais previstos pelas Constituições Estaduais sem exato reflexo na Constituição Federal, com fundamento no argumento da simetria federativa. Por outro lado, alguns julgados pontuais revelaram posicionamentos críticos à simetria federativa, buscando até mesmo dialogar com a crescente produção doutrinária acerca dessa temática. Enfim, o que se verifica é uma intensa insegurança jurídica decorrente da ausência de critérios claros e concretos para aplicação – ou não – da simetria federativa, culminando na censura de um grande número de iniciativas constitucionais inovadoras imaginadas pelos Estados.

Palavras-chave: Federalismo. Controle de constitucionalidade. Supremo Tribunal Federal. Simetria federativa. Autonomia.

ABSTRACT

This paper resumes previous research carried out in 2014, which analyzed the Supreme Federal Court's (STF) case-law on the judicial review of State Constitutions. The starting point of the research was the prescription of art. 25 of the Federal

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (ESPGE-SP). Bacharel em Direito pela USP, com dupla titulação pela Université Jean Moulin – Lyon 3 (Parceria PITES).

Constitution, which determines that States shall organize themselves according to their own Constitutions and laws, as long as they respect the principles of the Federal Constitution. The aim was to assess how the STF has interpreted that constitutional provision when reviewing the constitutionality of subnational institutional arrangements that have no counterpart in the Federal Constitution. The research analyzes 65 decisions rendered by the STF on the abstract judicial review of State Constitutions. The analysis showed a permanence of the Court's centralist approach, which tends to invalidate State's institutional arrangements with no counterpart in the Federal Constitution, based on the argument of federal symmetry. On the other hand, some decisions revealed critical approaches to the symmetry argument, and even engaged with the increasing scholarly production on this topic. In conclusion, there is an intense legal uncertainty due to the absence of clear and concrete criteria for the applicability of the federal symmetry, thus resulting in the invalidation of many innovative constitutional initiatives imagined by the States.

Keywords: Federalism. Judicial review. Supreme Federal Court. Federal symmetry. Autonomy.

1. INTRODUÇÃO

A teoria do Estado Federal e a doutrina do Poder Constituinte apresentam importante interface no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, incorporada no artigo 25 da Constituição Federal de 1988, que preceitua: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”². Aparece, nesse dispositivo, a noção de Poder Constituinte decorrente³: trata-se do Poder atribuído aos Estados pela Constituição Federal – portanto, mais um poder *constituído* do que propriamente *constituente* – para que esses elaborem suas próprias Constituições estaduais. Esse poder é reflexo direto da autonomia organizacional atribuída aos Estados-membros da Federação brasileira.

De forma mais concreta, esse dever dos Estados de elaborarem suas próprias Constituições ficou previsto no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”⁴. Dos 26 Estados brasileiros,

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

³ RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 218. Ramos traz a denominação *Poder Constituinte decorrente* citando Manuel Gonçalves Ferreira Filho e Anna Cândida da Cunha Ferraz.

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

19 promulgaram suas Constituições exatamente um ano após a Constituição Federal, no dia 5 de outubro de 1989⁵.

A premissa que orienta este trabalho é quase explícita nos dois dispositivos constitucionais supramencionados: tanto o artigo 25 da Constituição Federal, quanto o artigo 11 do ADCT exigem que as Constituições Estaduais *respeitem os princípios* contidos na Constituição Federal. Fica evidente, nesses dispositivos, a possibilidade de realização do controle de constitucionalidade das normas contidas nas Constituições Estaduais, justamente para verificar se obedecem ou não àqueles *princípios*. Como determina a Constituição Federal, o controle de constitucionalidade fica a cargo do Supremo Tribunal Federal (STF), instância máxima do Poder Judiciário.

O STF, com suas amplas competências atribuídas pela Constituição de 1988, apresenta relevante papel na Federação brasileira, na medida em que tem a possibilidade de interferir e até mesmo de moldar a autonomia dos Estados-membros. O art. 102, I, “a” da CF-88 atribuiu ao Supremo a competência para julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade de *leis ou atos normativos estaduais*, motivo pelo qual se enquadram nessa categoria dispositivos das Constituições Estaduais.

É relevante compreender mais detalhadamente a forma como a Corte realiza o controle de constitucionalidade de normas tão peculiares como as Constituições Estaduais, bem como as possíveis implicações desse controle na própria Federação brasileira. Inclusive, Roger Stiefelmann Leal aponta que “torna-se fundamental a existência de um órgão que exerça o controle da Federação e dê a interpretação definitiva à Constituição Federal” e que “o papel deste órgão, além de guardar a Constituição, consiste em impedir o sacrifício da autonomia dos estados, e, assim, evitar a supressão do estado federal”⁶, o que evidencia a importância do papel desempenhado pelo STF na Federação.

O objetivo do presente trabalho foi revisitar pesquisa realizada no ano de 2014⁷, que teve escopo idêntico ao ora proposto. Naquela ocasião, foi realizada extensa pesquisa jurisprudencial, buscando compreender o papel do STF na conformação da autonomia constituinte dos Estados-membros da Federação brasileira, desde 1988. Foram analisados 130 Acórdãos proferidos em ações de controle abstrato de

⁵ Dados obtidos no sítio eletrônico: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/constituicoes-estaduais>. Apenas o Acre, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul promulgaram suas Constituições antes, em 3 de outubro de 1989; Amapá, Minas Gerais, Roraima e Rondônia “atrasaram” em relação ao prazo estabelecido pela Constituição Federal; o Distrito Federal promulgou sua Lei Orgânica apenas em 8 de junho de 1993.

⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. **A autonomia do Estado-membro e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, s.d. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

⁷ SCHLOBACH, Rafael Viotti. Simetria federativa e separação de Poderes: um estudo da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais. **Sociedade Brasileira de Direito Público**, [s. l.], 2014.

constitucionalidade, nas quais o STF avaliou a constitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais em face do princípio da separação dos Poderes – um dos princípios constitucionais aos quais devem obediência às Constituições Estaduais, consoante dispõe o art. 25 da Constituição Federal.

Naquela pesquisa, chegou-se à conclusão de que o STF, desde 1988, tem adotado posicionamento predominantemente restritivo à autonomia constituinte dos Estados-membros, valendo-se precipuamente do chamado princípio da simetria federativa. A partir de tal princípio, o STF impõe aos Estados determinados arranjos de interação entre Poderes previstos pela Constituição Federal *prima facie* apenas para a União, julgando inválidas inovações institucionais contidas nos textos constitucionais locais.

O que se propôs, agora, foi uma atualização da pesquisa anteriormente realizada, buscando verificar se houve mudanças na jurisprudência do STF acerca do tema.

2. METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa eminentemente *empírica*, que teve como ponto de partida a coleta e análise de Acórdãos proferidos pelo STF e já disponibilizados para consulta no motor de busca do sítio eletrônico da Corte.

Por se tratar de prosseguimento e atualização de pesquisa previamente realizada, foram utilizadas palavras-chave equivalentes às utilizadas naquela ocasião⁸, restringindo o universo de pesquisa aos Acórdãos proferidos entre 01/07/2014 (dia seguinte ao termo final da pesquisa previamente realizada) e 15/08/2022. Ademais, tal como realizado anteriormente, foram consideradas tão somente as decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade e que tinham como ato normativo impugnado dispositivo de Constituição Estadual.

As palavras-chave acima apontadas resultaram em um total de 122 Acórdãos, sendo 113 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, 7 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e 2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão. Todavia, aplicando-se o filtro acima indicado (apenas ações de controle

⁸ Na pesquisa realizada em 2014, a busca de Acórdãos foi feita utilizando-se a palavra-chave “((constituição adj4 estad\$) ou (lei adj orgânica e distrito adj federal) e (separação ou harmonia ou independência) adj4 poderes)”. Tendo em vista mudanças no motor de busca de jurisprudência do sítio eletrônico do STF, verificou-se que a referida palavra-chave não mais apontava qualquer resultado. Nesse contexto, foi solicitado encaminhamento de palavra-chave equivalente, por meio da funcionalidade “Solicitação de Pesquisa de Jurisprudência”, contida no sítio eletrônico do STF (<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisajurisprudenciaexterno.asp>). Em resposta, foi recebida a expressão “(constituição (estado ou estadual))~4 ou (lei orgânica distrito federal)~3) (separação ou harmonia ou independência) poderes”~4, a qual foi utilizada para a pesquisa de jurisprudência realizada neste trabalho.

de constitucionalidade que tivessem como objeto dispositivos de Constituições Estaduais), foram excluídos 57 Acórdãos⁹, atingindo um universo de pesquisa de 65 Acórdãos¹⁰.

Após a coleta dos Acórdãos, foi elaborado um fichamento de cada um deles, nos mesmos moldes realizados na pesquisa anterior, buscando sistematizar os principais elementos pertinentes à pesquisa.

Uma vez coletados e fichados todos os Acórdãos, esses foram agrupados de acordo com as temáticas envolvidas, as quais foram expostas nos tópicos a seguir. A extensão deste artigo não permitiu expor de forma exaustiva todas as temáticas abordadas pelos Acórdãos analisados. As seções que seguem expõem as temáticas de maior interesse quando se trata da autonomia dos Estados para o desenho de suas próprias instituições na Federação brasileira.

3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS PESQUISADO

3.1 Revisitando os conceitos de autonomia constituinte formal e material

Antes de adentrar a análise dos Acórdãos que compuseram o universo da pesquisa, é oportuno visitar dois conceitos importantes abordados na pesquisa previamente realizada e que auxiliam na compreensão da jurisprudência do STF acerca da autonomia dos Estados na elaboração de arranjos institucionais locais. Trata-se dos conceitos de *autonomia constituinte formal* e *autonomia constituinte material*.

A *autonomia constituinte formal* se refere à competência – ou incompetência – do poder constituinte local para tratar de determinadas matérias nos textos constitucionais estaduais. Como se verá, a *autonomia constituinte formal* correlaciona-se diretamente com as reservas de iniciativa previstas para cada um dos Poderes pela Constituição Federal, de modo que a inconstitucionalidade arguida perante o STF tem natureza formal, em razão de vício de iniciativa.

⁹ Foram excluídos os seguintes Acórdãos: ADI 3564, ADI 1381, ADPF 347-MC, ADPF 378-MC, ADI 5296-MC, ADI 5287, ADO 25, ADI 5310, ADI 4066, ADI 3937, ADI 4439, ADI 5526, ADI 3357, ADPF 109, ADI 5035, ADI 3356, ADI 2877, ADI 5024, ADI 5077, ADPF 449, ADI 5874, ADI 5916, ADO 26, ADI 2365, ADI 4945, ADI 2250, ADI 2261, ADPF 24, ADI 2324, ADI 5041, ADI 2811, ADI 6149, ADI 4142, ADI 2914, ADI 6341-MC, ADI 6359-MC, ADI 6421-MC, ADI 6244, ADPF 572, ADI 2238, ADI 3261, ADI 3504, ADI 3559, ADI 5296, ADI 5740, ADI 6524, ADI 6423, ADI 6435, ADI 6575, ADI 6442, ADI 6611, ADI 6452, ADI 6282, ADPF 848-MC, ADI 5460, ADI 5112, ADI 5683.

¹⁰ O universo de pesquisa foi composto pelos seguintes Acórdãos: ADI 2654, ADI 251, ADI 4102, ADI 2755, ADI 2616, ADI 3777, ADI 3848, ADI 4792, ADI 2314, ADI 232, ADI 821, ADI 5540, ADI 4764, ADI 4362, ADI 1080, ADI 145, ADI 825, ADI 1606, ADI 5215, ADI 5007, ADI 5897, ADI 5823-MC, ADI 5373-MC, ADI 422, ADI 4944, ADI 4272, ADI 4659, ADI 5768, ADI 5536, ADI 4504, ADI 282, ADI 5290, ADI 5003, ADI 5117, ADI 5483, ADI 4223, ADI 2167, ADI 6275, ADI 6308-MC, ADI 5373, ADI 4484, ADI 4796, ADI 6350, ADI 3161, ADI 4978, ADI 6513, ADI 4782, ADI 4844, ADI 3594, ADI 6585, ADI 5946, ADI 4590, ADI 6721-MC, ADI 6685, ADI 5274, ADI 6774, ADI 6775, ADI 127, ADI 6453, ADI 5522, ADI 1164, ADI 6965, ADI 6708, ADI 5563, ADI 4052

Por outro lado, a *autonomia constituinte material* preocupa-se menos com a competência do poder constituinte decorrente e mais com o próprio conteúdo das normas constitucionais locais por ele produzidas. Desse ponto de vista, cabe ao STF verificar se determinado arranjo institucional local, independentemente de eventual vício de iniciativa, é compatível com o texto constitucional federal ou se há violação de algum dos princípios a que se refere o artigo 25 da Constituição Federal.

Essa distinção permite agrupar as decisões proferidas pelo STF em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, há um grupo de Acórdãos em que a inconstitucionalidade analisada reside na eventual incompetência do poder constituinte local para o tratamento de determinadas matérias, tendo em vista as reservas de iniciativa previstas, em sua maior parte, pelo artigo 61 da Constituição Federal e que são tidas como normas de observância obrigatória pelos Estados. Em segundo lugar, em um outro grupo de Acórdãos, os requerentes suscitam a inconstitucionalidade do próprio arranjo institucional desenhado pelo poder constituinte local, tendo como parâmetro os mecanismos de interação entre Poderes e instituições previstos pelo próprio texto constitucional federal.

A partir dessa distinção, serão analisados os Acórdãos que compuseram o universo da presente pesquisa.

3.2 Incompetência do poder constituinte estadual frente à reserva de iniciativa legislativa dos Poderes Executivos estaduais

A análise dos Acórdãos selecionados revelou permanência da jurisprudência restritiva do STF no que se refere à autonomia constituinte formal dos Estados-membros. Permanece pacífico o entendimento da Corte no sentido de que as normas constitucionais federais disciplinadoras do processo legislativo são de observância obrigatória pelos Estados-membros, aí se destacando as regras de reserva de iniciativa legislativa, especialmente aquelas insculpidas no art. 61, §1º da Constituição Federal.

Um primeiro conjunto de Acórdãos que revelaram este entendimento tratava de dispositivos constitucionais estaduais que disciplinavam a estrutura e funcionamento de órgãos da Administração Pública. Cite-se, a título exemplificativo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 2654/AL, na qual a Corte reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Amazonas, que havia disposto sobre a organização do Conselho Estadual de Educação, determinando que um de seus membros fosse indicado pela Assembleia Legislativa. Semelhantemente, na ADI nº 821/RS foi julgada inconstitucional a criação, pela Constituição do Rio Grande do Sul, de Conselho de Comunicação Social. Em ambos os casos, o fundamento foi o mesmo: as reservas de iniciativa do Presidente da República, fixadas no art. 61, §1º, II da Constituição Federal¹¹,

¹¹ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

aplicar-se-iam simetricamente aos Governadores de Estado, fulminando eventuais dispositivos constitucionais estaduais que tratassem das matérias ali elencadas, ante a ausência de participação do Poder Executivo estadual no processo legislativo.

Ademais, um segundo conjunto de Acórdãos, ainda mais numeroso, reúne decisões versando sobre normas constitucionais estaduais que cuidavam de aspectos remuneratórios dos servidores públicos estaduais. Neste sentido, foram julgadas procedentes, por unanimidade, as ADIs nº 3777/BA e nº 4944/ES, declarando a inconstitucionalidade de normas das Constituições baiana e capixaba que determinaram a equiparação de vencimentos dos servidores públicos estaduais¹². Mesmo destino teve a ADI 3848/RJ, que teve como objeto norma da Constituição fluminense que cuidava de revisão concomitante e automática de valores incorporados à remuneração dos servidores públicos estaduais. Desse último precedente, vale extrair elucidativo trecho do voto do Relator, Ministro Marco Aurélio:

Isso significa dizer que, a pretexto de editar a Constituição estadual ou emendá-la, o legislador estadual não está autorizado a dispor sobre matérias cujo processo legislativo somente possa ser deflagrado pelo chefe do Poder Executivo, nos termos preconizados na Carta Federal. O modelo de separação de Poderes adotado pelo constituinte de 1988 tem sido considerado por este Tribunal como de observância obrigatória pelos Estados, dada a simetria e até o caráter sensível do tema. Em outras palavras, se o constituinte originário de 1988 definiu que as matérias arroladas no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, somente poderão ser objeto de lei ordinária – eis que submetidas à reserva de iniciativa –, este modelo se impõe a todos os entes federativos, retirando a liberdade de o constituinte

¹ - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

ⁱⁱ - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Cf.: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

¹² No caso da Constituição baiana, tratava-se de equiparação dos vencimentos dos policiais civis e militares do Estado. Por outro lado, a Constituição capixaba havia equiparado o soldo dos bombeiros e policiais militares do Estado ao fixado pelo Exército para os postos e graduações correspondentes.

decorrente dispor de modo diferenciado. Na espécie, houve a inserção, na Carta do Estado do Rio de Janeiro, de preceito que, consoante o texto da Lei Maior, deve ser disciplinado pelo legislador ordinário, contando-se para tanto com a iniciativa do Chefe do Executivo. A norma prevista no artigo 89, § 6º, da Carta estadual está umbilicalmente ligada ao regime remuneratório dos servidores públicos, ao estabelecer a paridade entre a função ou mandato e a respectiva verba resultante da incorporação aos vencimentos, criando reajuste automático. Assim, não foi respeitada a previsão do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal.

Ante o panorama acima traçado, chamou atenção o teor do Acórdão proferido na ADI nº 232/RJ, na qual se analisou norma da Constituição do Rio de Janeiro que vedava a substituição de trabalhadores de empresas privadas em greve por servidores públicos. O Relator, Ministro Teori Zavascki, fez interessantes ponderações acerca dos limites da competência das Assembleias Constituintes estaduais no trato de matérias referentes à Administração Pública local:

2. Contudo, isso não quer dizer que toda e qualquer norma federal referente à Administração Pública deva ser obrigatoriamente transportada para as Constituições Estaduais, ou, o que seria ainda mais restritivo, que estejam as Assembleias Constituintes Estaduais submetidas a uma completa interdição na disciplina das regras gerais de funcionamento da Administração local, devendo se ater estritamente à reprodução do texto federal.

[...]

Assim, desde que (a) respeitadas as linhas básicas que regem a relação entre poderes na federação brasileira - no que se incluem, por excelência, as regras de reserva de iniciativa - e desde que (b) o parlamento local não suprima do Governador de Estado a possibilidade de exercício de uma opção política legítima dentre aquelas contidas na sua faixa de competências típicas, pode a Constituição estadual dispor de modo singular a respeito do funcionamento da respectiva Administração Pública, sobretudo quando essa disciplina peculiar traduza a concretização de princípios também contemplados no texto federal.

3. É justamente isso o que sucede no particular. Fazendo ressalva à legislação federal aplicável, o texto impugnado proíbe que servidor público estadual seja designado para substituir, sob qualquer pretexto, trabalhadores de empresas privadas em greve. Embora o preceito esteja sem dúvida alguma relacionado ao funcionamento da Administração Pública fluminense, ele não se sobrepõe ao campo de discricionariedade política que a Constituição Federal reservou, com absoluta exclusividade, à iniciativa do Governador do Estado. Nem tampouco se prestou, o preceito, a dar à Administração local uma configuração definitiva, criando órgãos, cometendo atribuições ou fixando prazos para a função executiva que não estivessem previstos no texto da Constituição Federal.

O entendimento acima prestigia a autonomia constituinte dos Estados membros, ao mesmo tempo em que procura resguardar as competências constitucionais típicas do Poder Executivo estadual. Trata-se de análise crítica da jurisprudência pacífica da Corte, que tem entendido que qualquer norma constitucional estadual que trate de matérias atinentes à Administração Pública estadual, especialmente a organização de órgãos públicos e o regime dos servidores públicos estaduais, encontra óbice nas reservas de iniciativa do Poder Executivo, previstas pela Constituição Federal.

Assim, em que pese haver julgados pontuais que adotam um ponto de vista mais crítico acerca da aplicação por simetria das reservas de iniciativa aos constituintes estaduais, a pesquisa demonstrou que a jurisprudência predominante da Corte ainda tem sido bastante restritiva no que se refere à autonomia constituinte formal.

3.3 Normas constitucionais estaduais originárias ou derivadas: há distinção de tratamento no que se refere às reservas de iniciativa?

Ainda no que se refere ao controle de constitucionalidade de dispositivos de Constituições Estaduais, parece relevante distinguir as normas constitucionais estaduais originárias das normas derivadas de emendas às Constituições Estaduais. As primeiras são fruto do trabalho das Assembleias Constituintes instaladas em cada Estado por força do artigo 11 do ADCT e que tiveram caráter iniciador da nova ordem jurídico-constitucional estadual pós-1988. Por outro lado, as segundas originam-se dos próprios Poderes Legislativos estaduais – Poderes constituídos, portanto – no exercício do poder de reforma constitucional.

A pesquisa feita em 2014 não revelou uma preocupação dos Ministros do STF com essa distinção. As regras atinentes à reserva de iniciativa aplicar-se-iam de forma idêntica quer se tratasse de dispositivo originário da Constituição Estadual, quer se tratasse de dispositivo oriundo de emenda à Constituição Estadual.

Por outro lado, alguns precedentes analisados na presente pesquisa revelaram uma maior preocupação por parte da Corte em conferir tratamento diverso a depender da origem da norma impugnada – originária ou derivada.

É o caso, por exemplo, do Acórdão proferido conjuntamente nas ADIs 2.616/PR e 2.575/PR, de relatoria do Ministro Dias Toffoli (julgamento em 19 de novembro de 2014) e que tiveram como objeto tanto a redação originária do art. 50 da Constituição paranaense, quanto a Emenda Constitucional nº 10/2001, que veio alterar o referido dispositivo. Referido art. 50 cuidava da estruturação da Polícia Científica daquele Estado, conferindo o *status* de órgão autônomo integrante da Segurança Pública do Estado, ao lado da Polícia Civil e da Polícia Militar. Analisando primeiramente a redação trazida pela Emenda Constitucional nº 10/2001, o Ministro Relator:

[...] desde logo, identifico[u], no caso, vício de iniciativa em relação à integralidade da Emenda Constitucional nº 10/2001, uma vez que, ao se disciplinar o funcionamento de um órgão administrativo de perícia,

dever-se-ia ter observado, por evidente, a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, e, da CF/88.

Reconhecida a inconstitucionalidade da emenda constitucional estadual, e tendo em vista o efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, o Relator passou a se debruçar sobre a redação originária do art. 50 da Constituição paranaense, ponderando se tratar de:

[...] norma originária da Carta do Estado do Paraná e, por isso, não incide no vício de iniciativa, sendo necessária sua análise em relação ao conteúdo material do art. 144 da Constituição Federal.

Bastante elucidativo o entendimento externado nas ADIs 2.616/PR e 2.575/PR: em se tratando de norma originária da Constituição Estadual, oriunda das próprias Assembleias Constituintes estaduais instaladas em 1988, não se pode cogitar de vício de iniciativa, mesmo em se tratando de matérias que, pelo texto constitucional federal, estariam sujeitas à iniciativa reservada de outros Poderes. A inconstitucionalidade das normas constitucionais originárias deve se dar apenas pela confrontação de seu conteúdo material com os princípios aos quais o poder constituinte decorrente deve observância por força do art. 25 da Constituição Federal. Por outro lado, tratando-se de emendas às Constituições Estaduais, estas estariam sujeitas às regras de iniciativa legislativa insculpidas na Constituição Federal, em especial em seu art. 61, possibilitando, assim, o reconhecimento de inconstitucionalidade formal de emendas constitucionais estaduais com fundamento em vício de iniciativa.

Esse mesmo entendimento foi reproduzido, e até mesmo detalhado, no Acórdão proferido na ADI nº 145, de relatoria do Ministro Dias Toffoli e julgado em 20 de junho de 2018. Deste precedente, constou o seguinte entendimento, que merece ser reproduzido em sua literalidade:

Contudo, mais recentemente, esse entendimento vem sendo temperado pela Corte para fazer distinção entre as disposições originárias e aquelas decorrentes de emendas constitucionais, de forma que **as regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não seriam aplicáveis ao poder constituinte decorrente inicial, portanto, à norma originária da Carta do Estado**, como se verifica na ementa da ADI nº 2.581/SP.

Todavia, no mesmo Acórdão, constou a seguinte ressalva:

Mesmo naquela assentada, porém, ficou destacada a **possibilidade de configuração do vício formal se a previsão constitucional pudesse ser considerada uma burla ao devido processo legislativo constitucional, quando usurpada nitidamente a prerrogativa de propositura do chefe do Poder Executivo**.

Os trechos acima fazem referência à ADI 2.581/SP, julgada em 16 de agosto de 2007 e que teve como objeto dispositivo da Constituição paulista que determinava que o Procurador-Geral do Estado deveria ser nomeado pelo Governador entre os membros da carreira. O voto vencedor do Ministro Marco Aurélio teceu

interessantes considerações acerca do controle de constitucionalidade das normas constitucionais estaduais, tendo como parâmetro as normas de reserva de iniciativa legislativa previstas pela Constituição Federal. Confira-se o seguinte trecho do voto:

Na tese primeira, em que me referi à posição do ministro Sepúlveda Pertence – não sabendo se o acompanho ou se ele me acompanha –, valho-me, considerado o memorial, da óptica da professora Maria Sylvania Zanella di Pietro. Sua Excelência proclama e, para mim, com inegável acerto, que a regra da iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis, indicadas no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição não restringe o poder constituinte estadual. O seu desrespeito só acarreta inconstitucionalidade, por vício formal, quando a usurpação de iniciativa seja feita com o objetivo de burlar a Carta, nela inserindo matérias que não mereceriam ser elevadas ao nível constitucional, o que não ocorre no caso do artigo 100, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo – foi a análise que a doutrinadora fez do referido dispositivo, ora em jogo nesta ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, o entendimento hoje prevalente na Corte parece ser o de que as normas constitucionais estaduais originárias somente podem ser declaradas inconstitucionais por violação às reservas de iniciativa, caso se esteja diante de evidente burla do processo legislativo, com a inserção na Constituição Estadual de normas não materialmente constitucionais, em detrimento das competências do Poder Executivo estadual.

Esse entendimento traz para o Tribunal importante ônus argumentativo quando se encontra diante de norma constitucional originária: impõe-se a demonstração de que a norma impugnada é manifestamente desprovida de conteúdo materialmente constitucional e que representa concreto prejuízo ao exercício das competências político-administrativas do Governador.

Não obstante, a análise dos Acórdãos selecionados revela que o STF não parece se desincumbir adequadamente de tal ônus argumentativo. A título exemplificativo, tem-se o Acórdão proferido na ADI 4782/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na qual se analisava norma originária da Constituição fluminense que singelamente assegurava aos servidores públicos estaduais o direito a gratificação adicional por tempo de serviço. Sem maiores considerações sobre a efetivo conteúdo e repercussão normativa do dispositivo impugnado, o Ministro Relator apenas reproduziu, de forma lacônica e acrítica, o entendimento tradicional da Corte:

Percebo, todavia, que a jurisprudência deste Tribunal vem se encaminhando cada vez mais resolutamente para a compreensão de que as Constituições Estaduais não podem, nem originariamente, abrigar norma que verse matéria de iniciativa reservada a ente público externo ao Poder Legislativo, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

A consequência de tal entendimento é, mais uma vez, a excessiva restrição dos poderes de inovação institucional por parte dos constituintes estaduais, restrição esta que não decorre de uma jurisprudência estável, constante e adequadamente fundamentada.

3.4 PERMANÊNCIA DA SIMETRIA FEDERATIVA COMO RECURSO ARGUMENTATIVO LIMITADOR DA AUTONOMIA DOS ESTADOS

Passando, agora, à análise da *autonomia constituinte material*, a pesquisa também revelou permanência da jurisprudência do STF na análise da constitucionalidade de arranjos institucionais locais sem contrapartida no texto constitucional federal. Como já salientado acima, nos casos em que a *autonomia constituinte material* dos Estados está em jogo, a Corte é chamada a decidir se opções de desenho institucional insculpidas nos textos constitucionais estaduais obedecem aos princípios da Constituição Federal, nos termos do seu artigo 25, em especial ao princípio da separação dos Poderes. Nesse tocante, a pesquisa realizada em 2014 havia demonstrado a preponderância do uso da simetria federativa como argumento para que o STF declarasse inconstitucionais quaisquer arranjos institucionais estaduais que destoassem do esquema desenhado para a União pela Constituição Federal.

Exemplo dessa permanência é o Acórdão proferido na ADI 5373/RR, de relatoria do Ministro Celso de Mello, que reafirma jurisprudência pacífica do pós-88, no sentido da inconstitucionalidade de dispositivos constitucionais estaduais que exigem a autorização da Assembleia Legislativa para que o Governador do Estado possa se ausentar do país por qualquer tempo. Apesar de louvar o novo modelo de federalismo inaugurado pela Constituição de 1988, com a “outorga de um coeficiente de maior autonomia aos Estados-membros”, o voto do relator, acompanhado pela unanimidade dos Ministros, reafirma a vinculação dos Estados à regra contida no art. 83 da Constituição Federal, cujo destinatário é a União e que preceitua que a autorização pelo Poder Legislativo somente é exigível se o Presidente da República se ausentar do país *por mais de 15 dias*. Trata-se de linha jurisprudencial emblemática, que revela que a observância do princípio da separação de Poderes pelos constituintes estaduais, na visão do STF, implica em reprodução dos exatos modelos institucionais previstos pela Constituição Federal, ainda que tais modelos expressamente se dirijam apenas à organização dos Poderes da União.

Em sentido semelhante, a pesquisa revelou também um conjunto de Acórdãos que cuidavam de dispositivos das Constituições Estaduais que previam mecanismos de controle legislativo sobre a Administração Pública sem contrapartida na Constituição Federal. Em tais casos, houve invocação do princípio de simetria pelo Tribunal, como forma de justificar o decreto de inconstitucionalidade de tais arranjos institucionais inovadores.

Por exemplo, discutiu-se na ADI 6775/RO dispositivo da Constituição de Rondônia que submetia a nomeação de Presidente e Diretores de Autarquias

e Fundações estaduais, pelo Governador, à prévia aprovação por maioria absoluta da Assembleia Legislativa. Após vislumbrar inconstitucionalidade formal no dispositivo, por violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo, nos mesmos termos expostos nas seções precedentes, a Relatora, Ministra Rosa Weber, suscitou o princípio da simetria para apontar também a ocorrência de inconstitucionalidade material:

Por tais razões e por força da necessária simetria, entendo que só nos casos previstos na Carta Federal pode o Constituinte estadual fixar hipóteses válidas de interferência prévia do Legislativo em nomeações inseridas no âmbito das atribuições do Executivo. Tais hipóteses de interferência merecem interpretação restritiva, sob pena de mácula ao princípio da separação funcional do Poder, com avanço indevido do Legislativo em seara reservada, no modelo constitucional de distribuição de competências, ao Executivo.

Com efeito, em regra, observada a reserva da administração, as nomeações de dirigentes de autarquias e fundações públicas não estão sujeitas à prévia aprovação da Assembleia Legislativa. Só em casos pontuais, especialmente no tocante às agências reguladoras, o modelo federal admite prévia aprovação pelo Legislativo, razão pela qual, por força da simetria, os Estados têm liberdade restrita a tais hipóteses.

De forma semelhante, discutiu-se na ADI 4272/MA dispositivo da Constituição maranhense que sujeitava a autorização legislativa o licenciamento para execução de “programas e projetos, produção ou uso de substâncias químicas ou fontes energéticas que constituam ameaça potencial aos ecossistemas naturais e à saúde humana”. O voto do Relator, Ministro Luiz Fux, ratificado pelos demais membros do Tribunal, consignou que “o condicionamento da atuação tipicamente administrativa à prévia aprovação do Poder Legislativo, destarte, é medida excepcional, que deve ter esteio direto nas hipóteses previstas no texto constitucional” e também que “não é dado ao Poder Legislativo, por outro lado, [...] imiscuir-se no núcleo essencial das atividades do Poder Executivo, submetendo-o ao seu arbítrio para além das hipóteses taxativamente previstas na Constituição”.

Tema semelhante foi analisado na ADI 6350/MT, na qual a Corte apreciou dispositivo da Constituição do Mato Grosso que previa a necessidade de autorização legislativa para construção de centrais termelétricas e hidroelétricas. Fazendo expressa menção ao precedente da ADI 4272/MA referido acima, o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, foi pela procedência da ação, ponderando que “condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição”.

Em contrapartida aos precedentes acima referidos, chamou atenção a decisão proferida na ADI 3594/SC, na qual houve divergência entre os Ministros acerca da constitucionalidade de norma da Constituição catarinense que prevê a necessidade

de prévia autorização legislativa para a doação ou utilização gratuita de bens imóveis públicos. A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela improcedência da ADI, adotando posicionamento mais generoso à autonomia dos Estados para desenhar seu próprio modelo constitucional de gestão de bens públicos:

O constituinte catarinense escolheu como seu modelo o condicionamento da utilização de bem público imóvel a prévia autorização do poder legislativo.

Não restringiu a autonomia de outro poder nem afastou aplicação de norma nacional, constitucional ou legal, de cumprimento obrigatório. Editou, no desenho constitucional estadual, o modelo a ser obedecido para os bens públicos imóveis a serem dados em utilização gratuita. O patrimônio estadual é do povo de cada ente federado. O cuidado com ele é atribuição, no espaço constitucional e legal estabelecido, de cada um e de todos os poderes.

A norma não esvazia nem compromete a atuação autônoma do executivo estadual. Restringe-se a impor um requisito para a utilização de bem público imóvel na forma estabelecida. Parece razão legítima juridicamente para o acolhimento da norma. Com bens públicos imóveis, dados em utilização gratuita, podem ser feitos favores ilegítimos, comprometer-se o patrimônio estadual, facilitar-se transações legais ou não, aceitáveis ou não. Por isso, é legítimo ao constituinte estadual eleger o modelo que some responsabilidades dos poderes e acrescente segurança ao cidadão, titular do patrimônio administrado pelos agentes públicos.

O Ministro Edson Fachin inaugurou divergência, invocando o princípio de simetria, que, em suas palavras, “obriga o constituinte estadual a respeitar os parâmetros imanentes à separação de poderes desenhada na Constituição Federal”. Partindo do raciocínio da simetria federativa, o Ministro buscou a contrapartida no texto constitucional federal de tal mecanismo de interação e controle entre Poderes Legislativo e Executivo estaduais, sem sucesso:

A formulação do supracitado dispositivo elege um desenho institucional da separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo que exorbita, naquilo que se refere à gestão dos bens públicos, as opções assumidas pela Constituição Federal.

Ainda em seu voto divergente, o Ministro Edson Fachin deduz, da análise dos artigos 37, XXI e 49, XVII da Constituição Federal, que todas as demais hipóteses de alienação de bens públicos não previstos por tais dispositivos estabeleceriam “a contrário, um espaço para a Administração Pública exercer a gestão dos bens públicos independentemente dos demais poderes republicanos”. Em suma, entendeu o Ministro que, no silêncio da Constituição Federal, novos modelos de gestão dos bens públicos imaginados pelos constituintes estaduais seriam inconstitucionais.

Por fim, ainda na ADI 3594/SC, merece ser destacado o voto-vista do Ministro Dias Toffoli, que também acompanhou a Relatora, adotando posicionamento de prestígio à autonomia dos Estados. O entendimento foi diametralmente oposto àquele defendido pelo Ministro Edson Fachin, isto é, no silêncio da Constituição Federal, é facultado aos Estados propor modelos inovadores:

No que se refere ao caso presente, é de se verificar que **a Constituição Federal não prevê regra de competência legislativa nem disciplina diretamente a matéria de administração de bens públicos, ou mais especificamente, da utilização gratuita desses bens, tornando aplicável, dessa forma, a regra do art. 25, § 1o, da Constituição Federal, que reserva aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.**

[...]

Com a vênia da divergência iniciada pelo eminente Ministro **Edson Fachin, entendo não ser o caso de se suscitar o princípio da simetria para a análise do dispositivo impugnado, tendo em vista estarmos a tratar de regra para a qual não há disciplina no âmbito da Constituição Federal, inexistindo, ademais, princípios constitucionais que importem na ilegitimidade da norma questionada** (grifo no original).

A divergência do Ministro Edson Fachin foi seguida apenas pelo Ministro Gilmar Mendes e pela Ministra Rosa Weber, tendo prevalecido, portanto, o voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia. Tal precedente pode ser um indicativo de contemporização do uso do princípio da simetria, evitando o seu uso em hipóteses nas quais o texto constitucional federal é silente sobre um determinado mecanismo de interação entre Poderes imaginado pelos constituintes estaduais. Isso não significa, todavia, que a Corte afaste tal princípio nas hipóteses em que a norma constitucional estadual esteja em contraste com um determinado arranjo institucional expressamente previsto pela Constituição Federal para União – a exemplo da hipótese, já tratada acima, de dispositivos constitucionais estaduais que exigiam autorização da Assembleia Legislativa para que o Governador se ausente do país por qualquer período.

3.5 Alguns casos particulares: precedentes acerca da autonomia dos Estados-membros para inovarem na seara do processo legislativo estadual

É relevante analisar de forma detida alguns recentes precedentes do STF acerca da autonomia dos constituintes locais no delineamento de seus próprios processos legislativos. Já foi tratado acima acerca da aplicação aos Estados, por simetria, das reservas de iniciativa previstas pelo texto constitucional federal e como isso impacta o reconhecimento por aquela Corte da competência do poder constituinte decorrente para tratar de determinados assuntos.

Nesta seção, o objetivo será explorar alguns precedentes nos quais não se discutiu propriamente a competência dos constituintes locais, de acordo com as regras de reserva de iniciativa, mas, sim, a própria constitucionalidade de regras estaduais pertinentes ao processo legislativo.

A jurisprudência do STF parece vacilar neste tema, dificultando ao aplicador do direito compreender a exata extensão na qual o processo legislativo desenhado pela Constituição Federal é efetivamente de reprodução obrigatória pelos Estados.

No que tange ao processo legislativo de emendamento às Constituições Estaduais, o STF parece ter acolhido entendimentos contraditórios em sua recente jurisprudência.

Quando do julgamento da ADI 825/AP, em 25 de outubro de 2018, a Corte deu indícios de um posicionamento mais favorável à autonomia constituinte dos Estados, ao decidir pela constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Amapá que previa a possibilidade de iniciativa popular para emendas à Constituição estadual, mesmo sem contrapartida no art. 60 da Constituição Federal. A questão suscitou divergência entre os Ministros. O Relator, Ministro Alexandre de Moraes, em clara invocação da simetria federativa ponderou que “a previsão de iniciativa popular para a emenda à Constituição do Amapá somente seria válida caso se admitisse na Constituição Federal tal iniciativa, o que não ocorre”, de modo que “não poderia a Constituição Estadual elastecer o rol de legitimados para o exercício da iniciativa de proposta de emenda à Constituição, por imperativo do art. 25 da CF”. Por apertada maioria¹³, contudo, esse não foi o entendimento que prevaleceu.

O Ministro Edson Fachin inaugurou a divergência na ADI 825/AP, tecendo interessante diálogo com a recente produção doutrinária que, em suas palavras, tem imputado ao STF “uma função centralizadora no pacto federativo desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal, infirmando soluções constitucionais inovadoras desenvolvidas pelos Estados-membros, sob o fundamento de prestígio ao princípio da simetria”. Nesse sentido, o Ministro exaltou a iniciativa do constituinte amapaense de democratizar o processo de reforma da Constituição Estadual, em verdadeiro exercício de “experimentalismo democrático”, salientando que:

[...] o pacto federativo de índole democrática não comporta a incorporação automática e obrigatória de todas as normas da Constituição Federal na ordem jurídica parcial de natureza estadual, como ocorria por intermédio do art. 200 da Constituição de 1967/1969.

Em debate com o Ministro Marco Aurélio, o Ministro Edson Fachin reforçou esse entendimento, afastando expressamente a aplicação do princípio

¹³ Restaram vencidos neste ponto o Ministro Relator e os Ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Celso de Mello.

de simetria em prol do fortalecimento da democracia direta e participativa no âmbito estadual:

Eu entendo que a simetria não é obstativa na ausência de uma espécie de regra clara que afaste a possibilidade de o Estado ampliar as condições do exercício direto da democracia. Se houvesse uma autolimitação a ponto de não permitir o que a Constituição permite, eu estaria de acordo, mas nós estamos aqui ampliando os mecanismos de participação direta e creio que isso é afastado pelo princípio ou pela regra da simetria.

Em suma, o precedente da ADI 825/AP pareceria, à primeira vista, sinalizar para a adoção, pelo STF, de um posicionamento mais favorável à autonomia dos Estados-membros no desenho de suas próprias instituições. Isso porque o princípio de simetria foi expressamente afastado, prestigiando inovação do constituinte local sem contrapartida no texto constitucional federal.

Todavia, o julgamento da ADI 6453/RO, realizado já no ano de 2022, não seguiu o mesmo curso da ADI 825/AP, retomando a clássica jurisprudência restritiva do STF com base na aplicação do princípio de simetria. A ADI 6453/RO também tinha como objeto o processo de emendamento da Constituição estadual: tratava-se de análise de norma da Constituição do Estado de Rondônia que havia fixado um quórum de deliberação de 2/3 dos deputados estaduais para aprovação das emendas à Constituição Estadual. Tratava-se, portanto, de quórum mais dificultoso do que o quórum previsto para a reforma da Constituição Federal (3/5, conforme previsto pelo art. 60, §2º). Por unanimidade, os Ministros invocaram o tradicional argumento da simetria para consignar que o modelo de processo legislativo de emenda à Constituição Federal seria de reprodução obrigatória para os Estados membros, conforme se vê do voto da Ministra Relatora Rosa Weber:

Com efeito, ressoa inequívoco concluir que aos Estados não está aberta a possibilidade de se apartar das regras constitucionais do processo legislativo federal, quando detalhadas no desenho procedimental traçado pela Constituição Federal, como é o caso do processo de reforma constitucional.

Não se vislumbra com clareza o motivo pelo qual os Estados podem inovar no que se refere às regras de iniciativa para propositura de emendas à Constituição Estadual, mas não podem fazê-lo no que se refere ao quórum para aprovação de tais emendas. A única conclusão que se pode chegar diante de tal contradição é que a decisão proferida na ADI 825/AP não se deu propriamente em prestígio à autonomia constituinte dos Estados membros, mas apenas porque se tratava de dispositivo que reforçava o princípio democrático. Por outro lado, na ADI 6453/RO, o quórum mais restritivo para reforma da Constituição Estadual não parecia atender a nenhum outro valor constitucional, ao mesmo tempo em que a autonomia constituinte dos Estados não seria um valor suficiente *per se* para justificar a constitucionalidade do dispositivo.

Ainda no que se refere ao processo legislativo estadual, é interessante mencionar a ADI 2314/RJ, julgada em 17 de junho de 2015, e a ADI 5003/SC, julgada em 05 de dezembro de 2019, nas quais o STF foi chamado a apreciar a validade de normas constitucionais estaduais que previram reserva de lei complementar para matérias que, pelo desenho traçado pela Constituição Federal, seriam disciplinadas por lei ordinária. Em análise conjunta de ambos os julgados, nota-se novamente vacilação no entendimento da Corte acerca da aplicação simétrica do processo legislativo federal aos Estados.

Na ADI 2314/RJ, tratava-se de dispositivo da Constituição fluminense que havia conferido à Lei Orgânica da Polícia Civil o status normativo de lei complementar, conquanto o art. 144, §7º da Constituição Federal¹⁴ se referisse apenas a “lei”. A ação foi julgada improcedente, por apertada maioria¹⁵. O Relator, Ministro Joaquim Barbosa, votou pela procedência da ação, primando pela “garantia da observância obrigatória, nos estados-membros, do modelo de separação de Poderes tal como estruturado na Constituição Federal”. A divergência foi aberta pelo Ministro Ayres Britto, que fez constar de seu voto:

Ora, recusar à Constituição do Estado essa faculdade para qualificar certas matérias como exigentes de uma aprovação legislativa mais qualificada, mais detida, com um **quorum** maior, parece-me uma demasia.

No mesmo sentido foi o voto do Ministro Celso de Mello, que enfatizou a necessidade de respeito à autonomia dos Estados-membros na realização de escolhas políticas atinentes ao desenho de seu processo legislativo, entendimento este que prevaleceu no Tribunal:

Tenho para mim, Senhor Presidente, **examinado** o litígio constitucional **nos estritos termos** em que delineado, **que o princípio** da autonomia estadual - **que traduz verdadeira pedra angular** sobre a qual se estrutura a Federação brasileira - **legítima**, em face do sistema de nossa Constituição, a opção do Estado-membro **de submeter**, ao domínio normativo da lei complementar local, por efeito **de sua própria** vontade político-jurídica, **o tratamento legislativo** de determinada matéria por ele **expressamente referida** no texto da Carta Política estadual.

Isso significa, portanto, **que se deve reconhecer**, ao Estado-membro, o poder de **autonomamente** deliberar **sobre quais** matérias, que, **previstas** no texto **da própria** Constituição estadual, **deverão** sujeitar-se, **por efeito** de escolha **dessa** pessoa política, **à reserva** de lei complementar local.

¹⁴ § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

¹⁵ Restaram vencidos o Ministro Relator e os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Carlos Velloso.

É que não se pode subtrair, ao Estado-membro, a prerrogativa institucional de valorizar, segundo critérios e padrões próprios e mediante utilização da lei complementar (cujo projeto exige maioria absoluta para ser aprovado), a disciplina normativa a ser dispensada a determinadas matérias de interesse eminentemente regional (grifo no original).

Quatro anos mais tarde, quando do julgamento da ADI 5003/SC, a unanimidade do Plenário adotou entendimento diametralmente oposto. Assim como a Constituição fluminense, a Constituição catarinense também previra novas hipóteses de reserva de lei complementar, sem contrapartida no texto constitucional federal. O Relator, Ministro Luiz Fux, expressamente reconheceu que “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”. Segundo o Relator, a definição das matérias que devem ser tratadas por lei complementar resulta de um “juízo de ponderação específico” realizado pelo constituinte federal, ao qual não poderia se sobrepor o constituinte estadual. Interessante notar que o Relator busca se esquivar da crítica de uma aplicação impensada do princípio de simetria – a nosso ver, sem sucesso –, conforme se observa do seguinte trecho do voto:

Não se trata, portanto, de fazer incidir acriticamente o princípio da simetria, cujo teor não pode ser interpretado ampliativamente, 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.

[...]

Thiago Magalhães Pires, em estudo específico sobre o tema do poder constituinte decorrente, no qual tece críticas ao princípio da simetria, sustenta que “[e]m 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 diferenciar-se dela, viola alguma disposição constitucional. E aqui são apenas duas as preocupações que se devem ter: (a) O Estado, o Distrito Federal ou o Município, conforme o caso, dispõe de competência para normatizar na matéria? (b) Se a resposta for positiva, a decisão tomada por ele viola alguma norma procedimental ou material da Carta Federal?”. (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).

A aplicação dos *standards* acima propostos pelo autor leva ao mesmo resultado ora propugnado, mormente em relação ao segundo dos critérios elencados.

A tentativa de ampliar as situações em que exigível a reserva de lei complementar 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. Exemplo dessa circunstância indesejável pode ser verificado claramente no caso *sub examine*, em que o artigo 57, VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina pretendeu sujeitar as disciplinas relativas ao *plebiscito* e ao *referendo* – institutos essenciais à concretização da democracia – à mencionada reserva de lei complementar.

Apesar de refutar a sua aplicação, o raciocínio alinhavado não parece se distanciar substancialmente da ideia de simetria federativa. Ao contrário do quanto decidido na ADI 2314/RJ, foi reconhecida, na ADI 5003/SC, a ilegitimidade da opção política do constituinte estadual de submeter determinadas matérias à reserva de lei complementar, opção política esta que foi considerada suplantada pelo “juízo de ponderação específico” realizado pela Constituição Federal.

Enfim, os dois conjuntos de precedentes acima analisados demonstram haver inconstância no posicionamento do STF no que se refere à autonomia dos Estados-membros para desenhar seu próprio processo legislativo nos textos constitucionais locais. Novamente, faltam critérios claros para a aplicação do princípio de simetria em cada caso concreto enfrentado pelo STF.

4. CONCLUSÃO

Oito anos após a primeira pesquisa realizada, não se nota uma inflexão consistente da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais.

Em alguns julgados, a Corte parece adotar posicionamento mais crítico com relação ao princípio da simetria federativa, buscando limitar a sua aplicação e, por vezes, até mesmo dialogando com a crescente produção doutrinária que tem denunciado a atuação centralista do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais. Por outro lado, em outros julgados, percebe-se verdadeira aplicação automática de antigos precedentes da Corte, nos quais a ideia de simetria federativa encontra guarida. O que se verifica é uma intensa insegurança jurídica decorrente da ausência de critérios claros e concretos para aplicação – ou não – da simetria federativa, culminando na censura de um grande número de iniciativas constitucionais inovadoras imaginadas pelos Estados.

Este trabalho busca se inserir na recente produção doutrinária brasileira, já mencionada acima, que enxerga o princípio de simetria federativa, na forma como aplicada pelo STF, como incompatível com o modelo de Federalismo imaginado pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de modelo de Federalismo que adveio após

um regime constitucional extremamente cerceador da autonomia dos Estados brasileiros e que, por isso mesmo, deve ser construído pela Corte Suprema em benefício do poder de imaginação institucional dos Estados-membros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdãos: ADI 2654, ADI 251, ADI 4102, ADI 2755, ADI 2616, ADI 3777, ADI 3848, ADI 4792, ADI 2314, ADI 232, ADI 821, ADI 5540, ADI 4764, ADI 4362, ADI 1080, ADI 145, ADI 825, ADI 1606, ADI 5215, ADI 5007, ADI 5897, ADI 5823-MC, ADI 5373-MC, ADI 422, ADI 4944, ADI 4272, ADI 4659, ADI 5768, ADI 5536, ADI 4504, ADI 282, ADI 5290, ADI 5003, ADI 5117, ADI 5483, ADI 4223, ADI 2167, ADI 6275, ADI 6308-MC, ADI 5373, ADI 4484, ADI 4796, ADI 6350, ADI 3161, ADI 4978, ADI 6513, ADI 4782, ADI 4844, ADI 3594, ADI 6585, ADI 5946, ADI 4590, ADI 6721-MC, ADI 6685, ADI 5274, ADI 6774, ADI 6775, ADI 127, ADI 6453, ADI 5522, ADI 1164, ADI 6965, ADI 6708, ADI 5563, ADI 4052**. Brasília, DF: STF, s.d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdãos: ADI 3564, ADI 1381, ADPF 347-MC, ADPF 378-MC, ADI 5296-MC, ADI 5287, ADO 25, ADI 5310, ADI 4066, ADI 3937, ADI 4439, ADI 5526, ADI 3357, ADPF 109, ADI 5035, ADI 3356, ADI 2877, ADI 5024, ADI 5077, ADPF 449, ADI 5874, ADI 5916, ADO 26, ADI 2365, ADI 4945, ADI 2250, ADI 2261, ADPF 24, ADI 2324, ADI 5041, ADI 2811, ADI 6149, ADI 4142, ADI 2914, ADI 6341-MC, ADI 6359-MC, ADI 6421-MC, ADI 6244, ADPF 572, ADI 2238, ADI 3261, ADI 3504, ADI 3559, ADI 5296, ADI 5740, ADI 6524, ADI 6423, ADI 6435, ADI 6575, ADI 6442, ADI 6611, ADI 6452, ADI 6282, ADPF 848-MC, ADI 5460, ADI 5112, ADI 5683**. Brasília, DF: STF, s.d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>. Acesso em: 10 out. 2024.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

RAMOS, Elival da Silva. **A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SCHLOBACH, Rafael Viotti. Simetria federativa e separação de Poderes: um estudo da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais.

Sociedade Brasileira de Direito Público, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/simetria-federativa-e-separacao-de-poderes-um-estudo-da-jurisprudencia-do-stf-no-controle-de-constitucionalidade-das-constituicoes-estaduais/>. Acesso em: 25 jun. 2014.

SCHLOBACH, Rafael Viotti; NUNES, Alynne Nayara Ferreira. A extensão do poder constituinte estadual no STF: a jurisprudência da Corte no período militar (1964- 1985). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 185-220, 2019.