XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA RIGO SANTIN

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Josiane Petry Faria; Thiago Allisson Cardoso De Jesus.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-659-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Direito Administrativo se encontra num constante processo de transformação. Não que este cenário seja novo, mas a velocidade das transformações, sim. Ao lado de consideráveis inovações legislativas, seja na ordem constitucional, seja na ordem infraconstitucional, se encontram diversas decisões dos tribunais superiores, como é o caso das repercussões gerais do STF. Ao gestor e respectivas instâncias de controle - interno e externo - a tarefa é enorme e requer considerável esforço para encontrar a decisão juridicamente correta.

É nesse diapasão que a doutrina se faz relevante, ao repensar permanentemente os grandes temas que afligem a Administração Pública e, neste XXIX Congresso do CONPEDI, não foi diferente. Temas cruciais estiveram em pauta: combate à corrupção e os programas de responsabilização administrativas locais, medidas provisórias municiais, regulação setorial pelas Agências Reguladoras, controle judicial das política públicas, objetivos do desenvolvimento sustentável, alterações da Lei de Improbidade Administrativa, empresas estatais, controle da Administração Pública e controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas e alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Trabalhos científicos teoricamente muito bem estruturados e exposições robustas marcaram o GT Direito Administrativo e Gestão Pública. É preciso dar máxima visibilidade às produções constantes nessa obra, pois também reproduzem o imenso esforço acadêmico dos diversos programas de pós~graduação em Direito de todo o Brasil. Que os trabalhos falem por si. Que a pesquisa alcance!

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo- UPF

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin- UPF e UCS

MEDIDAS PROVISÓRIAS MUNICIPAIS: AUTONOMIA LOCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A SIMETRIA CONSTITUCIONAL

MUNICIPAL PROVISIONAL MEASURES: LOCAL AUTONOMY IN BRAZILIAN FEDERATION AND CONSTITUTIONAL SYMMETRY

Giovani da Silva Corralo [1]
Fernando Blum [2]

Resumo

A presente pesquisa aborda a viabilidade jurídica das medidas provisórias em nível municipal, tendo em vista a sua viabilidade jurídica para disciplinar a Administração Pública. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, destacam-se o modelo singular de Federação construído pela Constituição brasileira de 1988 e a posição ocupada pelos Municípios nesse contexto. Discorre-se sobre o pool de autonomias desfrutadas pelas pessoas políticas integrantes do pacto federativo e sobre suas competências na ordem constitucional, bem como sobre a possibilidade de reprodução do processo legislativo federal nos ordenamentos municipais, a autorizar que os Municípios editem todas as espécies legislativas elencadas no art. 59 da Constituição da República. Na sequência, questiona-se a necessidade de as medidas provisórias estarem previstas nas constituições estaduais, e é realizado um exame crítico do uso imoderado da simetria constitucional, que restringe duramente a autonomia dos entes federados e impõe-lhes a obediência estrita às opções de organização e de relacionamento entre os Poderes acolhidas pelo constituinte federal. Conclui-se pela viabilidade jurídica das medidas provisórias municipais, desde que haja previsão nas leis de organização municipal, sendo desnecessário que constem da constituição do Estado.

Palavras-chave: Medida provisória, Município, Processo legislativo, Federalismo, Simetria

Abstract/Resumen/Résumé

This research addresses the legal viability of provisional measures in local level, in view of their legal feasibility to discipline the Public Administration. To do so, the work uses the deductive method and bibliographic and documental research. Initially, the singular model of Federation constructed by the Brazilian Constitution of 1988 and the position occupied by Municipalities in this context are highlighted. It is discoursed on the pool of autonomies enjoyed by the political entities which integrate the federative pact and their competences in the constitutional order, as well as on the possibility of reproducing the federal legislative process in local legal systems, to authorize the Municipalities to issue all types of legislation

[1] Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do mestrado em Direito da UPF. Professor dos mestrados da Universidade Agostinho Neto.

[2] Graduando em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Bolsista FAPERGS.

listed in article 59 of the Brazilian Republic Constitution. Subsequently, the necessity of including provisional measures in state constitutions is questioned, and the immoderate use of constitutional symmetry, which profoundly restricts the autonomy of the federative entities and obligate them to strictly follow the options of organization and relationship between Powers selected by the federal constituent, is critically analyzed. It is concluded by the feasibility of provisional measures in local level, as long as it is included in municipal organization laws, but not necessarily in state constitutions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Provisional measure, Municipality, Legislative process, federalism, symmetry

1. Introdução

A presente pesquisa perscruta a viabilidade jurídica das medidas provisórias em nível municipal, especialmente pela sua possibilidade de uso para disciplinar a organização e funcionamento da Administração Pública. Trata-se de temática atinente ao processo legislativo e à autonomia legislativa local. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

Para dar conta da problemática posta é preciso compreender a posição do Município na Federação brasileira, o federalismo pátrio, a repartição de competências e a consequente autonomia desfrutada pelos entes locais: auto-organizatória, política, legislativa, financeira e administrativa. O processo legislativo esculpido na Constituição Federal, cujas regras são de repetição obrigatória nos ordenamentos estaduais e municipais, também possui o devido destaque, mormente quanto às espécies legislativas.

Na sequência, importa destacar a simetria na ordem constitucional e o seu uso imoderado, a restringir severamente a autonomia das pessoas políticas integrantes do pacto federativo. No caso das medidas provisórias em nível local, analisa-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a posição da doutrina publicista.

Refletir sobre o processo legislativo municipal requer a análise do importante papel desempenhado pelos entes locais na construção da necessária e imprescindível diversidade jurídica na Federação brasileira, na qual as medidas provisórias se colocam enquanto possibilidade jurídica a ser analisada. É o desafio.

2. Federação, autonomia municipal e processo legislativo

Não apresenta novidades a configuração do Estado brasileiro enquanto um Estado federal. Contudo, o desenvolvimento do ideal federalista possui particularidades próprias, o que é usual em todos os Estados federais, uma vez que o federalismo é uma ideia em movimento que, *lato sensu,* busca a unidade na diversidade (CROISAT, 1992, p. 15-16). Por conseguinte, esse desiderato pode ser alcançado de diversas formas e em diversos contextos históricos, políticos, econômicos e geográficos, até porque o termo federalismo é “nebuloso e controverso” (OBINGER; CASTLES; LEIBFRIED, 2005, p. 8). Nada obstante, importantes princípios cimentam o federalismo, como a democracia, a não-concentração, a república, a subsidiariedade, o pluralismo e o Estado de Direito (CORRALO, 2006, 138-157).

As federações, por sua vez, são o resultado da aplicação do ideário federalista numa determinada espacialidade estatal (KING, 1982, p. 74-75), na qual mais intensamente os mencionados princípios estão presentes[1]. A Federação brasileira, no seu específico contexto, apresenta-se como centrípeta, por desagregação, trinária, simétrica e de cooperação.

Diferentemente das federações americana, suíça ou alemã, oriundas da agregação de estados independentes, a Federação brasileira surge de um Estado unitário que resolveu se transformar numa federação (RAMOS, 2000, p. 46-47). As instituições existentes nas antigas províncias brasileiras, por pertencerem a um Estado unitário, são muito similares, se não idênticas, até porque não houve um desenvolvimento independente e anterior de cada uma. O caráter centrípeto reflete a elevada concentração de competências e recursos na União, o que se depreende da própria repartição de competências – mais especificamente as matérias dos arts. 21 e 22 da CF – e da concentração na União de mais de 54% da receita pública nacional (BRAEMAKCKER, 2013). Por elevar os Municípios à condição de entes integrantes do pacto federativo, questão que não suscita maiores polêmicas nesta quadra da história pátria, trata-se de uma Federação em três níveis (trinária), única no mundo, formada pela congregação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a repercutir o importante papel das municipalidades no desenvolvimento nacional (CORRALO, 2022, p. 164). Por fim, em razão do igualitário tratamento dado pela ordem constitucional a todas as pessoas políticas e pela igual representação dos Estados no Senado, impera a simetria (LISIERO, 2017, p. 174-175). A cooperação advém das diversas matérias de competência de mais de uma pessoa política, como é o caso das competências concorrente – União, Estados e Distrito Federal – e comum – todos os entes (RAMOS, 2000 p. 48).

Por elementar, a unidade jurídica da Federação brasileira repousa na Constituição, que confere autonomias para que as demais pessoas políticas definam a necessária diversidade. Há matérias de repetição obrigatória, a repercutir necessariamente em nível regional e local, sem possibilidade de não segui-las, e matérias de imitação, que podem ser absorvidas ou não (STRECK, 2013, p. 846-856). As questões atinentes às cláusulas pétreas e as que disciplinam a relação de controle entre os Poderes constituídos estão no rol daquelas de repetição obrigatória, das quais os Estados, os Municípios e o Distrito Federal não podem se afastar, o que nem sempre é tão simples de definir.

Compreender a autonomia dos entes que integram o pacto federativo nacional requer o entendimento da repartição de competências operada pela CF. A lógica subjacente é da

[1] Há outras aplicações concretas do federalismo, além das federações, como as confederações, os Estados fortemente descentralizados, as consociações, as ligas, entre outras.

predominância do interesse (SILVA, 2014, p. 482), logo o que for do interesse nacional compete à União, regional, aos Estados, e local, aos Municípios – de observar que o Distrito Federal abarca as competências regionais e locais. A complexidade aumenta em razão do federalismo de cooperação, que traz as competências concorrente e comum. Essa logicidade é depreendida dos art. 21 a 30 da CF, verdadeira coluna vertebral da repartição de competências, sem deixar de considerar, também, as diversas adjudicações presentes em todo o texto constitucional. Em apertada síntese sobre a repartição de competências: os arts. 21 e 22 apresentam as competências da União; os art. 29 e 30, as competências municipais; o art. 25, a competência residual dos Estados; o art. 23, a competência comum de todas as pessoas políticas; e o art. 24, a competência concorrente da União, para elaborar normas gerais, e dos Estados, para normas específicas[2].

A partir desses pressupostos, pode-se afirmar um considerável *pool* de autonomias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A autonomia política, enraizada na eletividade dos respectivos governantes estaduais e municipais, seja para a Chefia e Vice-Chefia do Executivo, seja para o Legislativo. Também abarca a possibilidade de cassação dos mandatos eletivos pelo parlamento. A autonomia auto-organizatória reflete a elaboração, em cada Estado, da constituição estadual, e, nos Municípios, da lei orgânica municipal, a observar os parâmetros constitucionais. A autonomia legislativa repousa na elaboração de um complexo sistema normativo regional e local, com base nas espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição. A autonomia administrativa traduz a liberdade para dispor sobre a organização e funcionalidade da máquina administrativa estadual e municipal, a fim de concretizar as atividades de competência da pessoa política, sob o manto da juridicidade das respectivas normas. A autonomia financeira denota a instituição, arrecadação e aplicação dos tributos da competência do ente, como também a aplicação autônoma das transferências constitucionais, o que deve estar consignado nas leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (CORRALO, 2022, p. 197-239).

Esse *pool* de autonomias configura o papel dos entes regionais e locais para a efetivação da diversidade jurídica e fática da Federação brasileira. Não obstante seja possível fazer consistente crítica pela forte concentração de competências e de recursos na União, sobre a qual já se comentou, é considerável o protagonismo dos Estados e, principalmente, dos Municípios, o que não pode encobrir a aguda crise do pacto federativo fiscal brasileiro, provocada pelo descompasso entre as competências constitucionais e os recursos disponíveis

[2] Importa referir que o Distrito Federal, nos termos do art. 32 da CF, abarca as competências estaduais e municipais.

aos integrantes do pacto federativo e pela perda de protagonismo dos Estados (REZENDE, 2013, p. 13-25).

Contudo, o foco é o processo legislativo local, enquadrado na autonomia legislativa dos Municípios. Isso porque as municipalidades, conforme exposto, elaboram um sofisticado sistema normativo local, no qual a lei orgânica se encontra no ápice piramidal e condiciona a validade de todas as demais espécies legislativas previstas no art. 59 da CF (CORRALO; CARDOSO, 2014, p. 183-191). Mais do que isso, o cerne das competências municipais reside no interesse local, claramente esposado no art. 30, I, da Constituição, que nada mais é do que o interesse predominante do Município em relação às demais dimensões do poder estatal, não exclusivo (MEIRELLES, 2021, p. 118), o que também é definido pelo ordenamento municipal. O processo legislativo pode ser conceituado como "o conjunto ordenado e sucessivo de atos que visam à produção de normas jurídicas pelo parlamento" (CORRALO, 2008, p. 44). O processo legislativo ordinário, que abrange a quase totalidade da produção legislativa mediante leis complementares e ordinárias, possui diversas fases – iniciativa, discussão, votação, sanção/veto, promulgação e publicação – e requer a participação de diversos atores, seja no Legislativo, seja no Executivo.

Por se tratar de matéria atinente à relação de controle entre os Poderes, entende-se que deve seguir o delineamento constitucional, de forma restritiva aos seus termos. É o que se apreende da antiga polêmica sobre a inciativa de leis. Chegou a predominar o entendimento de que matérias que causem despesas não poderiam ser da iniciativa parlamentar, pois afrontaria a autonomia e independência dos poderes[3]. Atualmente prepondera o entendimento, no Supremo Tribunal Federal, de que somente as matérias previstas expressamente no § 1.º do art. 61 devem ser consideradas da inciativa própria do prefeito – criação de cargos, funções e empregos na administração direta e autárquica; vantagens pecuniárias e regime jurídico dos servidores; e criação e extinção de órgãos públicos. Nesse sentido tem decidido o STF:

> TEMA 682 - Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição federal, se há reserva de iniciativa de leis tributárias ao Chefe do Poder Executivo, quando tais leis impliquem redução ou extinção de tributos, com a consequente diminuição de receitas orçamentárias.- Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal (STF, 2013).

[3] Várias decisões dos Tribunais de Justiça caminharam neste sentido: TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70003199031, rel. Des. Cacildo de Andrade Xavbier, j. 19.8.2992; TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70009668682, rel. Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, j. 13.12.2004; TJRS, Órgão Especial, ADI 70017056425, rel. Des. Osvaldo Stefanello, j. 23;4.2007.

> TEMA 917 ARE-878911- Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal) (STF, 2016).

Em suma, em matéria de processo legislativo deve-se seguir, simetricamente, em nível estadual e municipal, o disposto na CF. Não podem as constituições estaduais e leis orgânicas trazer inovação, a exemplo da tentativa de convalidação do vício de origem pela sanção do prefeito ou governador, em matéria na qual parlamentar usurpa a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, tema recentemente enfrentado na ADI 6.337 (STF, 2020).

É nesse diapasão que se sustenta, quanto às espécies legislativas, a possibilidade da existência, em nível municipal, de todas as espécies legislativas consignadas no art. 59 da CF. Os Municípios podem dispor de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (CORRALO, 2021, p. 66-71). As leis complementares devem abranger as matérias expressamente previstas na Lei Orgânica para obter essa forma legislativa, logo, não está na escolha discricionária do legislador ou do prefeito. As leis ordinárias, assim, abrangerão todas as matérias que não possuam a previsão de serem tratadas como lei complementar – critério da exclusão. Os decretos legislativos e resoluções são oriundos do parlamento, os primeiros com efeitos externos – exemplo do julgamento das contas do Prefeito –, enquanto que as resoluções possuem feitos internos – exemplo do regimento interno da câmara municipal. Reitera-se a necessidade de todas as espécies legislativas observarem os limites constitucionais.

Na verdade, resta polêmica unicamente quanto à viabilidade das medidas provisórias em nível municipal. As demais estão pacificadas, não obstante as leis delegadas praticamente inexistam no cenário nacional, uma vez que foram suplantadas pelas referidas medidas provisórias em nível nacional (FERREIRA FILHO, 2012, p. 260).

Várias críticas quanto ao mérito da existência de medidas provisórias em nível municipal podem ser feitas. Importa consignar o atual quadro de sujeição dos parlamentos locais à vontade do Executivo, que poucas vezes encontra resistência para formar uma ampla maioria capaz de garantir a governabilidade. As medias provisórias, assim, podem se constituir em mais um instrumento de dominação das câmaras municipais de vereadores pelo Executivo.

Contudo, o foco dessa pesquisa é jurídico. Por mais que se desaconselhe o uso das medidas provisórias em nível municipal, deve-se analisar a sua viabilidade jurídica, o que

requer uma melhor compreensão da simetria constitucional. Além disso, no caso da abertura de créditos adicionais extraordinários, unicamente, as medidas provisórias são um excelente caminho para viabilizar o atendimento de necessidades extraordinárias – nos casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública, previsto no §3º do art. 167 e 62 da CF – com a formalidade condizente para a necessária apreciação legislativa. Avante, pois.

3. A errônea compreensão da simetria constitucional e as medidas provisórias municipais

Como visto na seção anterior, a Constituição de 1988 fez da Federação brasileira um modelo *sui generis* no contexto dos Estados federais, alçando os Municípios à condição de entes autônomos do pacto federativo e conferindo-lhes uma ampla rede de autonomias, entre as quais a organizacional e a legislativa. Nesse cenário, indaga-se a possibilidade de os Municípios, no exercício de sua autonomia constitucional, editarem medidas provisórias. Ao contrário da ordem constitucional precedente, que proibia expressamente a adoção de decretos-leis pelos Estados-membros (à época, adotava-se o federalismo binário), o atual regime silencia sobre a questão, resumindo-se a dizer que, "em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias" (art. 62, *caput*, da CF). Não veda nem permite, donde a problemática a cuja elucidação este capítulo se propõe.

À questão acima formulada os doutrinadores não respondem de maneira uníssona. Uma análise das posições adotadas pelos autores permite identificar, em geral, três correntes dogmáticas bastante distintas - uma quarta corrente, inexpressiva, mas digna de nota, concebe o cabimento das medidas provisórias municipais ainda no caso de não haver previsão na LOM, e até mesmo antes de sua elaboração (NUNES, 2003, p. 314), que pela sua parca repercussão sequer será analisada.

A primeira delas, e a mais radical, advoga a impossibilidade das medidas provisórias em nível municipal. É a posição de Michel Temer (2008, p. 154), Lenio Luiz Streck (2019, p. 348) e José Afonso da Silva (2014, p. 633), para os quais a medida provisória, por constituir exceção à separação dos Poderes, deve ser interpretada sempre de maneira restritiva, e nunca ampliativa, respeitando-se os estritos limites do texto constitucional. Essa, todavia, não é a corrente prevalecente na doutrina nacional.

Prepondera, com certa folga, o entendimento de que não há óbices a que os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, no exercício de seus poderes constituintes decorrentes, prevejam, respectivamente, a edição de medidas provisórias estaduais, municipais e distritais (CARRAZZA, 2013, p. 305; FERREIRA FILHO, 2012, p. 288). Subdividem-se os

partidários dessa opinião em dois grupos. De um lado, encontram-se aqueles que, como Alexandre de Moraes (2022, p. 781), subordinam a edição de medidas provisórias pelos prefeitos à previsão simultânea do ato na lei orgânica do Município e na respectiva constituição estadual. Assim, poderiam os governadores e prefeitos adotar medidas provisórias, "desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica do Município" (MORAES, 2022, p. 781).

Doutro lado, existem os que, a exemplo de Roque Antonio Carrazza (2013, p. 305) reputam desnecessária a previsão das medidas provisórias na respectiva constituição do Estado, bastando que a lei orgânica municipal as contemple. O tributarista não é tão claro quanto à sua posição, a qual fica subentendida quando refere que podem ser "dadas à estampa medidas provisórias estaduais e, por extensão, também municipais e distritais, bastando, para tanto, que autorizadas, respectivamente, pela Constituição do Estado, pela Lei Orgânica do Município e pela Lei Orgânica do Distrito Federal" (CARRAZZA, 2013, p. 305).

Tal é o ponto de vista de Anderson Sant'Ana Pedra (2002, p. 17), para quem a sujeição das medidas provisórias municipais a ato do legislador constituinte estadual configuraria indevido achegamento deste na esfera municipal, em violação ao princípio republicano e ao pacto federativo. Aduz o referido autor que pensamento diverso levaria a absurdos do tipo: se a constituição do Estado não previsse a própria emenda, também os Municípios não poderiam emendar a sua LOM, algo impensável no dinamismo da contemporaneidade (PEDRA, 2002, p. 17).

De qualquer forma, parece que a convicção predominante - com a qual, adiante-se, não se concorda - é a de que as medidas provisórias apenas podem ser adotadas quando previstas, concomitantemente, na constituição estadual e na lei de organização municipal, uma vez que a validade de sua previsão nesta estaria condicionada à sua presença naquela. Assim, o Tribunal de Justiça de São Paulo (2020) declarou inconstitucional a disposição da Lei Orgânica do Município de Euclides da Cunha que possibilitava ao prefeito a edição de medidas provisórias, já que a própria Constituição do Estado de São Paulo não compreende a elaboração dessa espécie normativa.

No mesmo sentido, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), confrontado pela *vexata quaestio* a que se tenta responder, ajuizou que "se inexistir o regramento constitucional estadual disciplinador da MP, não poderá o Município adotá-la em sua LOM" (FARCHI, 2003, p. 51). O parecer do IBAM baseou-se em decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu poderem "os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, observadas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da

União" (STF, 2002). Embora o *decisum* da Suprema Corte não tivesse por objeto a medida provisória no âmbito municipal, a sua *ratio decidendi* é extensível aos Municípios, permitindo-lhes, também, a adoção de tais atos normativos.

Aparece aí, como em centenas de outros acórdãos do Pretório Excelso, a menção ao enigmático "princípio da simetria", a denotar a obrigação de o constituinte estadual (assim como o municipal) "seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal" (MENDES; BRANCO, 2022, p. 449). Tal postulado, utilizado a torto e a direito pelo STF, funciona, no caso das medidas provisórias municipais, como uma faca de dois gumes: ao passo que possibilita a sua adoção pela municipalidade, restringe sobremodo a autonomia do ente local no que tange à disciplina da matéria. Daí merecer o referido princípio, na presente seção, uma análise mais ampla e aprofundada de seu significado e aplicação, visto que tem sido o refúgio dos tribunais quando se veem premidos pela necessidade de decidir questões atinentes à Federação.

Inicialmente, convém explicitar a ideia que a palavra simetria, num contexto jurídico, remete o jurista. Em linhas gerais, a simetria constitucional está associada à noção de que os Estados federados (e os Municípios), quando do exercício de suas competências autônomas, devem adotar, tanto quanto possível, os modelos normativos estabelecidos na CF para a União, ainda que esses modelos não lhes tenham sido diretamente endereçados (LEONCY, 2011, p. 10). Nesse sentido, o STF tem se servido do aludido princípio para, em decisões relativas à autonomia dos Estados-membros, obrigá-los a seguir o modelo federal no seu processo de institucionalização, mesmo que a própria Constituição não o tenha feito (FERREIRA FILHO, 2010, p. 294). O resultado dessa aplicação é o seguinte: não apenas os Estados e os Municípios devem, na sua práxis cotidiana, conduzir-se nos moldes fixados pelo constituinte federal, como também, no momento de elaboração de suas próprias cartas políticas (ao exercitarem seu poder de auto-organização), seguir à risca aqueles modelos, sob pena de inconstitucionalidade (LEONCY, 2011, p. 10).

Nessa quadra, talvez o leitor mais atento já tenha se dado conta do que se passa por trás da jurisprudência do Supremo baseada no princípio da simetria. Aos demais, um breve resumo: ante a ausência de um regramento direcionado aos Estados-membros, a Corte garimpa na Constituição uma regra previamente estabelecida para a União em situações semelhantes e, a partir dela e do postulado da simetria – tomado, no melhor estilo dogmático, como um ponto de partida inegável, isto é, como uma premissa teórica subtraída à dúvida (FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 19) -, cria uma outra norma jurídica com sujeito-destinatário diverso (no lugar da União, o Estado), aplicando-a ao caso que lhe foi submetido, sem, contudo, deixar claro porque

também os Estados deveriam se subordinar ao comando imposto à União (LEONCY, 2011, p. 11).

Ora, essa maneira de proceder não é em nada inovadora (ao contrário do que o recurso ao princípio da simetria faz parecer). O STF, ao assim decidir, está adotando uma forma de raciocinar há muito conhecida pelos juristas: a analogia. Embora não o reconheça nem o faça regularmente, nos casos em que se vale do princípio em questão, o STF encontra-se diante de um caso de lacuna do ordenamento jurídico, ao qual tenta responder com elementos típicos do argumento por analogia (LEONCY, 2011, p. 12). Por oportuno, o problema das lacunas e de sua integração por meio da analogia será sucintamente abordado, a esclarecer – se já não está suficientemente claro – a sua íntima relação com a orientação da Suprema Corte brasileira.

A questão em torno da (in)completude do direito, isto é, da sua existência enquanto uma ordem livre (ou não) de lacunas, é uma disputa que se estende por séculos a fio, nascendo quando, na modernidade, o Estado arrogou para si o monopólio da produção jurídica (BOBBIO, 2010, p. 276; FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 178). Daí em diante, as discussões apenas se acentuaram, uns afirmando ser o direito uma ordem perfeita e acabada, fechada em si mesma, outros admitindo-o como um sistema inevitavelmente defeituoso. De todo modo, admite-se, em geral a existência de lacunas, porque, no dia a dia, é frequente a circunstância em que magistrado não encontra no direito positivo (posto pelo Estado) uma norma que regule o caso a ele confiado, cabendo-lhe colmatá-lo. Na prática, então, a lei (tomada aqui como equivalente ao próprio direito), mesmo aquela muito cuidadosamente pensada, não pode conter uma solução para cada caso (LARENZ, 1997, p. 519).

A lacuna, para utilizar uma definição engischiana (ENGISCH, 2001, p. 276), aparece como "uma incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico", ou como uma falta de conteúdo de regulamentação jurídica para determinada situação de fato, passível de ser sanda por meio de uma decisão jurídico-integradora (ENGISCH, 2001, p. 279). Incumbe ao juiz, em face de uma lacuna, preenchê-la, seja encontrando a solução no próprio ordenamento (autointegração), seja fora dele (heterointegração). E um dos procedimentos utilizados pelo intérprete para fechar a ordem jurídica é a analogia, atribuindo a um caso não regulado pelo ordenamento a mesma disciplina prevista para um caso semelhante, desde que ambos os casos tenham em comum a *ratio legis* (BOBBIO, 2010, ps. 303 e 305).

E vai uma pergunta retórica: não é isso que faz o Supremo quando invoca o princípio da simetria? Utiliza-se do argumento analógico sem, todavia, explicitá-lo. Particularmente falando, o caso não regulado, de cuja solução se encarrega o STF, é uma questão federativa sem solução constitucional evidente, isto é, "uma questão jurídica que, por envolver debate sobre a

forma federativa, situa-se no âmbito do direito constitucional, onde não encontra, considerando-se o conjunto conhecido de suas normas, uma solução clara ou evidente (LEONCY, 2011, p. 84). Em outras palavras, toda vez que o STF tem de decidir uma questão atinente, por exemplo, a autonomia dos Estado-membros e não encontra no texto da Constituição uma norma especificamente direcionada a eles, há aí um problema de lacuna na ordem constitucional federativa, concebida como um microssistema de princípios e regras referentes à forma federativa do Estado (LEONCY, 2011, p. 42).

Outra pergunta retórica: em vez de responder ao problema acima descrito com base no obscuro (e, por vezes, ininteligível) princípio da simetria, não seria mais seguro e correto, do ponto de vista jurídico, utilizar um dos métodos (e tornar ostensiva a sua utilização) que há séculos vêm sendo cunhado e desenvolvido pelos teóricos do direito? Trata-se de uma interrogação importante, porquanto o uso do princípio da simetria, nos moldes atuais, não vem apenas em prejuízo da segurança jurídica e da consistência do (e no) direito, mas também do próprio modelo federativo de Estado plasmado pela Constituição da República. Se o postulado da simetria pode legitimar, a depender do modo como é empregado, uma maior ou menor autonomia dos Estados e Municípios no pacto federativo (ARAÚJO, 2009, p. 75), uma indefinição quanto ao seu significado e limites pode traduzir-se numa injusta restrição dos poderes constitucionalmente outorgados aos entes da Federação brasileira.

Sobre os riscos de uma degeneração do princípio da simetria, são imprescindíveis as ponderações de André Ramos Tavares. Discorrendo sobre o caráter duvidoso dessa "obrigação geral implícita de simetria", o autor observa que o constituinte, quando quis recortar a autonomia dos Estados-membros e Municípios, fez questão de mencioná-los expressamente, como ocorre no art. 125, § 2.º, da CF, não se podendo admitir que uma obrigação geral de simetria reduza ou elimine a autonomia dos entes; em síntese, a simetria não se sobrepõe à autonomia (TAVARES, 2020, p. 1088). E mesmo Lenio Streck, cujo posicionamento acerca das medidas provisórias já se viu, questiona a possibilidade de se alçar a simetria constitucional ao patamar de um princípio, preferindo tachá-la de um artifício interpretativo, uma espécie de metaprincípio ou mecanismo *ad hoc* utilizado na resolução de controvérsias envolvendo a discussão de competências (STRECK, 2019, p. 348).

Não que essas críticas ao tal princípio tenham o poder de impulsionar a autonomia dos entes federativos locais para além dos limites da Constituição. É evidente que essas pessoas políticas, no exercício de suas autonomias organizacional e legislativa, deverão observar os princípios da CF. Isso está expresso nos arts. 25 e 29 da atual Carta Federal e esteve presente nas que a precederam. Assim que, já em 1916, Rui Barbosa (1965, ps. 13 a 18), comentando o

art. 63 da Constituição de 1891, esmiuça o sentido da expressão "princípios constitucionais da União", identificando três classes distintas de princípios. A primeira delas, por ser de reprodução facultativa por parte dos Estados (aquilo que, na primeira seção, chamou-se de matérias de imitação), não abrangeria princípios da União propriamente ditos. As outras duas, por seu turno, exprimiriam perfeitamente o significado da expressão limitativa contida no art. 63. A segunda englobaria aquelas instituições que, consagradas no âmbito da União, seriam indeclináveis também na organização dos Estados e Municípios, como os direitos e garantias fundamentais, a separação dos Poderes, o regime democrático, o regime republicano etc. Já a última categoria contemplaria aquelas disposições da Carta Política que reservam à União, de maneira privativa, determinadas competências, havendo, então, um dever de abstenção por parte dos demais entes. Por natural, sabe-se que se discorre sobre a primeira ordem constitucional brasileira, dual e binária, muito distante da atual conformação federativa. Mas serve pra reflexão.

Mas isso tudo isso possui bastante obviedade. As constituições e leis dos Estados federados e das municipalidades, estando inseridas num ordenamento jurídico, jamais poderiam contrapor-se à Constituição, fundamento de validade de todas as normas dessa ordem. De modo que a pretensão desta seção e deste artigo como um todo nunca foi a de inverter a ordem jurídica dos fenômenos jurídicos. A simetria efetivamente existe e a sua existência ficou demonstrada acima. No entanto, é um pulo enorme daí até o seu reconhecimento como um princípio supremo, hábil a fazer com que as demais pessoas políticas da Federação abdiquem de suas autonomias em prol de uma observância estrita às diretrizes impostas à União, como se a elas fossem endereçadas.

O que se pretende, portanto, é desfazer esse equívoco corrente que consiste em interpretar a simetria constitucional de maneira totalmente hipertrofiada, a obstruir o efetivo gozo das autonomias locais. Não pode a obrigação de simetria ser tomada em termos absolutos, porque nem todas as normas que regem o Poder Legislativo devem ser absorvidas pelos Estados (e Municípios), apenas aquelas que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes (MENDES; BRANCO, 2022, p. 449): "pretender que a simetria possa avançar para além desse papel subordinado é admitir o desrespeito à Constituição e acolher as danosas interpretações que podem resultar, em um curto espaço de tempo, no conhecido Estado Unitário meramente descentralizado" (TAVARES, 2020, p. 1089).

No que interessa ao presente trabalho, ficou consignado que é a própria simetria (aliada, é claro, à autonomia dos Municípios na Federação brasileira) que possibilita a existência, em nível municipal, de todas as espécies legislativas do art. 59 da CF, inclusive as

medidas provisórias. Mas ela mesma, num movimento paradoxal, ao passo que liberta, amarra, já que impõe aos Municípios seguirem as normas básicas do processo legislativo federal, entre as quais aquelas que disciplinam a edição da medida provisória. Sustenta-se, porém, que nem o postulado simétrico, nem a necessidade de previsão na constituição estadual podem ceifar a autonomia dos entes locais. Estando a medida provisória prevista na lei de organização do Município, ainda que, em certos aspectos (não centrais e secundários), haja disparidade de tratamento em relação à CF sem extrapolar os limites constitucionais, basta. É o caso da adoção, em determinados municípios, da medida provisória unicamente para a abertura de créditos adicionais extraordinárias, o que teoricamente e pragmaticamente é possível, pois tais créditos requerem a aprovação posterior do parlamento, o que pode se dar com a medida provisória.

4. Considerações finais

O federalismo, em sentido amplo, é um ideal político que representa a busca de unidade na diversidade. Como tal, pode ser alcançado de diferentes formas e em variados contextos. No Brasil, adota-se um modelo de Federação trinária, de que participam a União, os Estados e também os Municípios, incumbindo a cada um deles a realização das tarefas que lhes são atribuídas constitucionalmente.

Assim que, no âmbito de suas competências, cada pessoa política, o que inclui os Municípios, goza de uma complexa rede de autonomias: política, auto-organizatória, legislativa, administrativa e financeira. Pela autonomia auto-organizatória, podem os entes elaborar as suas próprias cartas políticas (as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais) e, por meio delas, estruturar a sua organização institucional. Pela autonomia legislativa, podem, dentro de suas esferas de competências legislativas, produzir normas jurídicas e criar sofisticados ordenamentos jurídicos regionais e locais. Em ambos os casos, a simetria constitucional impõe-lhes a observação dos modelos básicos estabelecidos na CF para a União.

Nesse plano, surge a necessidade de os Municípios reproduzirem, em suas ordens jurídicas, os regramentos básicos do processo legislativo federal, donde a possibilidade de emitirem todas as espécies legislativas do art. 59 do Texto Magno. Apesar disso, quanto às medidas provisórias, a questão ainda é controversa, o que fundamenta a importância científica desta pesquisa.

Nada obstante os posicionamentos conflitantes da doutrina publicista nacional e o uso errático e exagerado do princípio da simetria pelos tribunais, entende-se que esses fatores não

podem se sobrepor ao princípio federalista cunhado na CF e às autonomias que daí resultam para os Municípios. Por isso, sustenta-se que as municipalidades podem, independentemente de previsão na constituição do Estado, editar medidas provisórias, desde que essa possibilidade conste de suas leis de organização municipal.

Não se advoga a sua adoção ou seu uso, ainda mais quando se tem historicamente exemplos negativos do seu abuso em nível federal. Se faz uma análise estritamente jurídica, sem deixar de observas que, no caso da abertura de créditos adicionais extraordinárias, pode ser uma excelente alternativa a ser albergada nas leis orgânicas municipais. Em outras palavras, é possível que os municípios alberguem o uso das medidas provisórias exclusivamente para a abertura de créditos adicionais extraordinários, que necessariamente requerem a aprovação posterior da Câmara Municipal, para o qual as medidas provisórias possuem uma forma bastante adequada. Nesse caso específico pode ser um importante instrumento para o uso da Administração Pública local em situações extraordinárias – comoção interna e calamidade pública em nível municipal – que infelizmente ocorrem, como é o caso da pandemia Covid-19, cujas marcas ainda restam indeléveis nos cidadãos brasileiros.

Também se entende que, no tocante à disciplina da matéria, embora estejam os Municípios adstritos aos princípios e limites que cercam as medidas provisórias no âmbito da União – vedação para determinadas matérias e o seu prazo, por exemplo –, não se exige que simplesmente copiem as normas federais destinadas a regular essa espécie normativa, conforme exposto no parágrafo anterior. Pode haver alguma diferença de tratamento, desde que isso não importe em violação daqueles preceitos constantes no art. 62 da Constituição Federal que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes.

5. Referências bibliográficas

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

BARBOSA, Rui. Princípios constitucionais da União: Constitucionalidade da Lei n. 1.008, de 1915 do Estado do Espírito Santo. *In*: CÂMARA, José Gomes Bezerra (org.). *Obras completas de Rui Barbosa*: trabalhos jurídicos – v. XLIII, t. II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1965.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral do direito*. 3. ed. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo em Recurso Extraordinário 743.480/MG. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de outubro de 2013. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=185106016&ext=.pdf. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo em Recurso Extraordinário 878.911/RJ. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 de setembro de 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486098&ext=.pdf. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.337/DF. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de outubro de 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344760048&ext=.pdf. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 425/TO. Relator: Min. Maurício Corrêa, 04 de setembro de 2002. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266350. Acesso em: 10 out. 2022.

BREMAEKER, François E. J. de. *Os Municípios Brasileiros*, 2013. Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=docum. Acesso em: 20 abr. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva. *A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. *O Poder Legislativo Municipal*: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas Câmaras de Vereadores. São Paulo: Malheiros, 2008.

CORRALO, Giovani da Silva; CARDOSO, Bruna Lacerda. A Lei Orgânica e a Administração Municipal. *In*: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; STELZER, Joana; BIRNFEL, Liane Francisca Hüning (Orgs.). *Direito e Administração Pública I*. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1, p. 83-101.

CORRALO, Giovani da Silva. *O Vereador, a Câmara Municipal e o combate à corrupção*: teoria e prática dos parlamentos locais. Passo Fundo: EDIUPF, 2021 (ePUB, kindle).

CORRALO, Giovani da Silva. *Município*: autonomia na Federação brasileira. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CROISAT, Maurice. *Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines*. Paris: Montchrestien, 1992.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8. ed. Tradução de J. Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

FARCHI, Rachel. Edição de medida provisória pelos municípios. Decisão do STF. *Revista de Administração Municipal*, *[S.l]*, ano 48, n. 241, p. 49-53, mai./jun. 2003. Disponível em: http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=254. Acesso em 10 out. 2022.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: técnica, decisão, dominação. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KING, Preston. *Federalism and Federation.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LIZIERO, Leonam. *Estado Federal no Brasil*: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. 2017. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LEONCY, Léo Ferreira. *"Princípio da simetria" e argumento analógico*: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf. Acesso em 11 out. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/. Acesso em: 10 out. 2022

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/. Acesso em: 09 out. 2022.

NUNES, Moacyr de Araújo. Medidas provisórias – adoção por Estados e Municípios – fim da polêmica – STF decidiu que podem adotar. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, São Bernardo do Campo, v. 9, p. 313-328, ago. 2003. Disponível em: https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/461/307. Acesso em: 11 out. 2022.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. *Federalism and the Welfare State*: new world and european experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Possibilidade de edição de medidas provisórias pelos municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 5-19, out./dez. 2002.

Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45913/45099. Acesso em: 09 out. 2022.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. *In*: REZENDE, Fernando (org.). *O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto:* crise e necessidade de reforma. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Órgão Especial). Direta de Constitucionalidade 2078799-28.2020.8.26.0000. Relator: Des. Azir Zilenovski, 25 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1133086076/inteiro-teor-1133086096. Acesso em: 10 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987497/. Acesso em: 10 out. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.