V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA CONSTITUCIONAL

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

RUBEN CORREA FREITAS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM /Univali/ UPF/FURG;

Coordenadores: Lucas Gonçalves da Silva, Ruben Correa Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-271-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teoria constitucional. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34

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

Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

O V Encontro Internacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – em conjunto com a Faculdade de Direito da Universidade da República e outras seis universidades brasileiras (Unisinos, URI, UFSM, Univali, UPF e FURG), ocorreu em Montevidéu entre os dias 8, 9 e 10 de setembro de 2016, e teve como tema central “Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina”.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum do mesmo.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor evolutivo para os mesmos.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT TEORIA CONSTITUCIONAL I. Coordenado pelos professores Lucas Gonçalves da Silva e Ruben Correa Freitas, o referido GT foi palco da discussão de trabalhos que ora são publicados no presente e-book, tendo como fundamento textos apresentados que lidam com diversas facetas deste objeto fundamental de estudos para a doutrina contemporânea brasileira e internacional.

Logo, as discussões doutrinárias trazidas nas apresentações e debates orais representaram atividades de pesquisa e de diálogos armados por atores da comunidade acadêmica, de diversas instituições (públicas e privadas) que representam o Brasil em todas as latitudes e longitudes e diversos países da América Latina, muitas vezes com aplicação das teorias mencionadas à problemas empíricos, perfazendo uma forma empírico-dialética de pesquisa.

Finalmente, deixa-se claro que os trabalhos apresentados no GT TEORIA CONSTITUCIONAL I, foram contemplados na presente publicação, uma verdadeira contribuição para a promoção e o incentivo da pesquisa jurídica, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um ótimo espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos das pós-graduações.

Desejamos boa leitura a todos.

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - Universidade Federal de Sergipe/UFS

Prof. Ruben Correa Freitas - UDELAR

A AUTONOMIA LOCAL NA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1988: EM TORNO DA CAPACIDADE PARA INOVAR EM MATÉRIA INSTITUCIONAL

LOCAL AUTONOMY IN THE REPUBLICAN CONSTITUTION OF 1988: COMMENTS ABOUT THE CAPACITY TO INNOVATE IN INSTITUTIONAL MATTERS

Henrique Montagner Fernandes [1]

Resumo

Com o presente trabalho pretende-se contribuir ao estudo das instituições jurídico-políticas a partir da análise do problema em torno da autonomia dos Estados-membros e Municípios, bem como do Distrito Federal, para inovar na sua organização institucional. O objeto desta pesquisa pode ser apresentado na forma de um conflito normativo, qual seja, o antagonismo – meramente aparente ou não, eis a questão – entre a autonomia local decorrente da adoção do princípio federativo e eventuais restrições à capacidade das unidades federadas locais, sejam estaduais, sejam municipais, de organizarem-se institucionalmente conforme sua própria convenção política.

Palavras-chave: Federação brasileira, Autonomia local, Inovação institucional

Abstract/Resumen/Résumé

The present article aims to contribute to legal-political institutions study by taking on the problem of states and municipalities local autonomy, as well as federal district's one, to innovate on its institutional framework. The object of this research can be presented as a normative conflict between local autonomy provided by the federative principle and possible restrictions to local units on its ability to give themselves political institutions defined by themselves.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazilian federation, Local autonomy, Institutional innovation

[1] Doutorando em Direito com bolsa CAPES e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

No andamento ordinário das coisas, a ação política depende de instituições políticas adequadas para produzir os resultados almejados. Assim como os agentes políticos sempre atuam em vista de determinados bens, eles sempre atuam num contexto institucional específico. Dos três vértices da ação política - agentes, fins e instituições –, a reflexão jurídica revela-se mais frutífera ao tratar das condições, possibilidades e limites decorrentes do arcabouço institucional no qual se dá a ação política.

O entendimento dos temas clássicos do direito público, notadamente do direito constitucional, pode ser enquadrado segundo a perspectiva das normas destinadas diretamente aos agentes (sujeitos da ação), das normas enunciadoras das finalidades estabelecidas (fins da ação) e das normas estruturantes das instituições (formas da ação) por meio das quais aqueles (agentes) contribuirão para a realização destas últimas (finalidades).

O direito constitucional enquanto direito político, caso seja possível distingui-lo de um direito constitucional jurídico, cujo objeto prioritário seria o conjunto de direitos, garantias e demais meios de proteção da pessoa humana frente a potenciais ameaças de fontes diversas, disciplina o poder político por meio de sua organização, em contraposição à imposição de deveres e restrições cuja existência revela-se, sobretudo quando mais necessária, demasiadamente frágil.

Com o presente trabalho pretende-se contribuir ao estudo das instituições jurídico-políticas a partir da análise do problema em torno da autonomia dos Estados-membros e Municípios, bem como do Distrito Federal, para inovar na sua organização institucional. Como não poderia deixar de ser, o objeto desta pesquisa pode ser apresentado na forma de um conflito normativo, qual seja, o antagonismo – meramente aparente ou não, eis a questão – entre a autonomia local decorrente da adoção do princípio federativo e eventuais restrições à capacidade das unidades federadas locais, sejam estaduais, sejam municipais, de organizarem-se institucionalmente conforme sua própria convenção política.

A exposição a seguir desdobra-se em duas partes, as quais são desde logo justificadas. Diversas são as estratégias possíveis para abordar a autonomia local em

matéria institucional, contudo, apenas uma poderia ser executada eficazmente. Em razão da pouca produção bibliográfica sobre o tema investigado, parece oportuno manejar, neste momento, o aparato conceitual consolidado na doutrina constitucional, a fim de, no desenrolar do debate, articular o assunto de um ponto de vista tanto mais teórico quanto crítico.

Dessa sorte, a centralidade ora concedida à teoria do poder constituinte e à dimensão formal da distribuição de competências entre as unidades da federação representa escolha consciente. Sua finalidade consiste na demonstração, primeiro, do estado da arte no que toca à autonomia local na ordem federativa brasileira e, segundo, da possibilidade de explorar a coerência entre a construção normativa da autonomia local e a (pré-)compreensão doutrinária acerca das cláusulas federativas constantes na Constituição Republicana de 1988.

1 A FEDERAÇÃO DO CONSTITUINTE DE 1988

Não podem as Constituições ter a perfeição de que se ressentem os homens. Eis a mensagem fundamental do Min. Moreira Alves, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, no discurso de instalação da Assembleia Nacional Constituinte, a 1º de fevereiro de 1987. Bem sabia o experimentado jurista que a elaboração da Constituição representa parcela, não mais do que isso, da construção de uma ordem juspolítica democrática e duradoura. “Se nesse instrumento não se encontram os meios mais apropriados para que se enfrentem os problemas políticos, sociais e econômicos do País, sobrevêm as crises, e, não raro, a ruptura da normalidade constitucional”[1].

Conforme enfatiza Nelson Jobim, constituinte eleito pelo Rio Grande do Sul, os trabalhos da Constituinte não partiram de um projeto redigido por comissão previamente constituída[2]. Em 1891, coubera à “Comissão dos 5” elaborar o projeto, depois revisado por Rui Barbosa; em 1934, à “Comissão Itamaraty”. Tancredo Neves desejava esse modelo, a fim de circunscrever as discussões às questões reconhecidamente fundamentais.

[1] ALVES, José Carlos Moreira. Discurso de instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Revista de informação legislativa, v. 24, n. 93, p. 5-14, jan./mar. 1987.
[2] JOBIM, Nelson de Azevedo. A Constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 10-11.

A morte do Presidente eleito inviabilizou esse caminho, pois o Presidente em exercício não dispunha da legitimidade daquele, condenando à rejeição qualquer projeto por ele proposto[3]. Em 1946, formou-se, no interior da Constituinte, a Grande Comissão, responsável pela confecção do projeto a ser votado por todos os constituintes. Por conta da disputa à presidência da Constituinte, os planos de Ulysses Guimarães de seguir o modelo de 46 foram sabotados. Assim, não restou à Constituinte senão inventar a Constituição de 1988[4].

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 5 de outubro de 1988, reconheceu com prodigalidade direitos individuais, coletivos e sociais, dotando-os de instrumentos jurisdicionais de efetivação. Quanto ao arranjo básico das instituições políticas, a invenção do constituinte não revelou inovações. Não se desviou da tradição inaugurada em 1891, ao manter a forma republicana de governo, a forma federativa de Estado e o sistema presidencialista de governo.

A simbólica inversão da posição topográfica dos títulos, pela antecipação dos princípios, direitos e garantias fundamentais em relação à organização do Estado e dos Poderes, sinalizou a prioridade da pessoa humana em relação ao Estado e seu aparato coativo. Contudo, esse acertado movimento deu ensejo à crença – ou esta impulsionou aquele – de que a estabilidade política e a normalidade constitucional dependem sobretudo do comprometimento individual dos atores políticos, entre os quais contam-se também os juristas, e dos cidadãos com o cumprimento da Constituição.

De acordo com essa concepção, a democracia seria, fundamentalmente, fruto de um querer individual, isto é, de um patriotismo constitucional[5] ou de uma vontade

[3] José Afonso da Silva relata que o Presidente José Sarney "nomeou, não com boa vontade, a Comissão referida, que começou seus trabalhos sob intensa crítica da esquerda. (...) Era a vez de a direita e de os Conservadores agredirem-na, e o fizeram com virulência". SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 89.

[4] JOBIM, Nelson de Azevedo. Op. cit., p. 12. Fernanda Dias Menezes de Almeida registra o comportamento da Assembleia Constituinte em relação à repartição de competências entre os entes da Federação, apontado as diferenças a cada fase dos trabalhos. Conferir em: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 49-57.

[5] Marcelo Cattoni trabalha em torno da noção de patriotismo constitucional, cunhada por Jürgen Habermas. Contudo, talvez outros limitem-se ao *slogan*. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. O projeto constituinte de um Estado Democrático de Direito. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 146.

de Constituição[6]. Tais expressões foram importadas[7] e interpretadas como se designassem as condições necessárias e suficientes para o êxito do projeto constitucional. A organização do poder político, portanto, pertenceria à classe de problemas de segunda ordem.

Ocorre que o arranjo institucional impõe limites intransponíveis ao mero querer. No plano federativo, o constituinte de 1988 não reverteu o giro operado pela Constituição de 1934 em direção à centralização de amplos poderes na União[8]. O feixe de competências constitucionalmente atribuído a cada ente federativo delimita o âmbito material da sua atuação autônoma, por isso a tendência dos juristas em focar nesse aspecto mais imediatamente prático.

A doutrina constitucional costuma analisar as questões federativas a partir de dois vetores bastante arraigados nos clássicos da matéria, quais sejam, a teoria do poder constituinte (causa eficiente da federação) e a repartição de competências (causa formal da federação). Essa preferência relega ao segundo plano a discussão quanto às funções e atividade estatais correspondentes à natureza de cada ente (causa material da federação) e o aprofundamento da reflexão quanto aos objetivos visados por uma união do tipo federal (causa final da federação).

Nesse contexto, a exposição segue a proposta lançada na introdução. Muito embora seja imprescindível tratar dos tópicos elencados na segunda parte do parágrafo anterior, os elementos destacados na primeira parte – teoria do poder constituinte e distribuição de competências – permanecem relevantes ao propósito de verificação da coerência interna do discurso jurídico oficial acerca da autonomia das unidades da federação quanto ao exercício da sua capacidade de organização político-institucional.

---

[6] Cita-se o estudo de José Adércio Leite Sampaio por figurar na mesma obra referida na nota anterior, ao qual, frise-se, se faz idêntica ressalva. SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria e prática do poder constituinte. Como legitimar ou desconstruir 1988 – 15 anos depois. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 62.

[7] A relevância e a repercussão no constitucionalismo contemporâneo da seminal ideia de "vontade de Constituição", contraposta à "vontade de poder" e força motriz da "força normativa da Constituição", apresentada por Konrad Hesse em sua célebre aula inaugural na Universidade de Freiburg-RFA, em 1959, estão além de qualquer questionamento (HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991). A crítica ora esboçada ataca eventuais importações da formulação original, as quais consistem, inevitavelmente, em traduções condicionadas pelo contexto do intérprete.

[8] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito Constitucional Estadual. In: São Paulo. Assembleia Legislativa. Temas de direito constitucional estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Alesp, 2004, p. 154.

1.1 FORMULAÇÃO DA TEORIA DO PODER CONSTITUINTE

O Estado, concebido como a sociedade politicamente organizada, é resultado da conjugação de três elementos estruturais, quais sejam, poder, território e povo[9]. A comunhão de finalidades aparece, não raro, como um quarto elemento, embora permaneça infindável divergência teórica[10].

O termo "política", na conceituação de Norberto Bobbio, designa "a esfera de ações que faz referência direta ou indireta à conquista e ao exercício do poder último (ou supremo, ou soberano) em uma comunidade de indivíduos sobre um território"[11]. Por outro lado, da ideia de poder como a "relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento"[12], desponta a noção de poder como a capacidade de produzir efeitos desejados[13].

Se o poder somente encontra limites quando encontra força de igual magnitude que lhe oferece resistência, um modo efetivo de controlá-lo está em reduzi-lo a unidades menores, em que cada instância de poder encontra-se limitada pelas demais. A defesa da conformação da organização juspolítica estatal ao disposto no texto constitucional – documento escrito dotado de hierarquia normativa suprema –, sem prejuízo da asseguração de um elenco mínimo de direitos fundamentais ao homem, caracterizou o movimento constitucionalista dos séculos XVIII e XIX[14].

Nessa linha, no curso da história, a experiência prática e a inteligência humana procederam a uma divisão, distribuição ou repartição do poder político tanto em nível horizontal quanto vertical. Enquanto aquela corresponde à clássica separação de poderes ou funções do Barão de Montesquieu, como passou à posteridade Charles-Louis de Secondat, essa última relaciona-se com a forma

---

[9] DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 71/72.
[10] *Idem*, pp. 103/104.
[11] BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 216.
[12] BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Vol. 1. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 954.
[13] "Power may be defined as the production of intended effects." (RUSSELL, Bertrand. Power: a new social analysis. 2ª ed. London: Routledge, 2004, p. 23.
[14] FAORO, Raymundo. Assembléia constituinte: a legitimidade recuperada. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985, p. 7. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição, na modernidade, torna-se uma "organização limitativa do Poder". (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo e Direito Natural: Uma relação inelidível. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 6, pp. 642-653, jul./dez. 2005, p. 648.)

federativa de Estado, que, não obstante também tratada pelo teórico francês[15], teve seu desenvolvimento mais remoto nos textos de Johannes Althusius[16], atualmente reconhecido como pai intelectual do federalismo moderno e defensor da soberania popular.

Na obra "O espírito das leis", Montesquieu sustentava a formação de Repúblicas Federativas como artifício para superar, de um lado, a fragilidade militar das pequenas repúblicas, quando isoladas, e, de outro, a centralização tendente à tirania das monarquias, em regra assentadas em extensos espaços territoriais[17]. O princípio federativo, portanto, alberga valores da maior envergadura, como o pluralismo e a segurança, tornando possível a diversidade na unidade.

A grande questão teórica não vencida pelas soluções de ajustamento institucional normalmente encontradas reside na conciliação da capacidade política das unidades federadas (partes do todo) entre si e, inclusive, com a da união federal (soma das partes).

Se a atribuição de capacidade política implica a "possibilidade de estabelecer comandos normativos sobre assuntos de sua competência"[18]**,** a análise do fundamento do exercício dessas competências, bem como de seu sistema de repartição em um dado Estado, pauta as discussões sobre a federação.

O alcance das competências políticas – pois a descentralização política, e não a meramente administrativa, está no cerne da estrutura federativa – de cada ente deve ser examinado à luz da teoria do poder constituinte. Nesse ponto, inevitável atentar para a circunstância de que, segundo a doutrina clássica, a fundação de um Estado Federal significa a criação de uma nova entidade de soberania incontrastável pelos entes que a compõem – limitados, portanto –, obra passível de realização apenas pelo poder constituinte.

A teoria do poder constituinte remonta ao opúsculo panfletário de Emannuel Joseph Sièyes, redigido às vésperas da Revolução Francesa – ou melhor dizendo, no

---

[15] Vale destacar que os pais fundadores estadunidenses referiram-se expressamente a Montesquieu, quando da defesa da forma federativa pela União de Estados, conforme consta no *paper* IX dos escritos federalistas. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist, on the New Constitution: Written in 1788. Masters, Smith, 1852, p. 39. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=fRCn-oeNq7gC&hl>. Acesso em: 25 jul. 2012.

[16] JOHANNES ALTHUSIUS. In: Encyclopedia Britannica. Disponível em: <http://www.britannica.com>. Acesso em: 25 jul. 2012.

[17] MONTESQUIEU, Charles de Secondat. The Spirit of Laws. Berkeley: University of California Press, 2001, p. 182/184.

[18] TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 58.

período revolucionário, se entendida a revolução como um processo. O objetivo central era o de fundamentar em bases racionais a legitimidade da pretensão das camadas insurgentes em participar ativa e eficazmente das decisões políticas nacionais[19].

Segundo a doutrina do abade francês, o único titular legítimo do poder seria a Nação[20], cabendo a ela invocar seu direito de dar-se uma Constituição[21]. Esse instrumento formal veicularia preceitos radicados nos valores inspiradores daqueles dias, os quais se converteriam, posteriormente, em limites à atuação dos órgãos constituídos por aquela mesma força criadora da Constituição, qual seja, o poder constituinte.

Dessa forma, por meio da Constituição, o poder constituinte gera e organiza os poderes do Estado. E esses, por serem obra daquele, são considerados poderes constituídos. Logo, limitados, e não soberanos. Esse o núcleo – e o legado maior – da teoria do poder constituinte: a distinção entre poder constituinte e poderes constituídos[22].

Assim, o poder constituinte é a "força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política"[23]. Em sentido semelhante, encontra-se a seguinte passagem nos escritos de Norberto Bobbio: "Mas o que é o poder originário? É o conjunto das forças políticas que num determinado momento histórico tomaram o domínio e instauraram um novo ordenamento jurídico"[24]. Nesse sentido, a doutrina atribui ao poder constituinte originário três predicados básicos, quais sejam: inicial, ilimitado e incondicionado.

---

[19] BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 141. SILVA, José Afonso da. Constituinte. In: Poder Constituinte e Poder popular (Estudos sobre a Constituição). 1ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 72

[20] Não serão aprofundadas as sutilezas do conceito de Nação, tal como empregado por Sièyes. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Constituinte e Direito Adquirido (algumas anotações elementares). Revista dos Tribunais, n. 745, nov. 1997, p. 18 ss.

[21] No original: "Dans toute Nation libre, et toute Nation doit être libre, il .n'y a qu'une manière de terminer les différends qui s'élèvent touchant la constitution. Ce n'est pas à des Notables qu'il faut avoir recours, c'est à la Nation elle même. Si nous manquons de constitution, il faut en faire une; la Nation seule en a le droit." SIEYÈS, Emmanuel Joseph. Qu'est-ce que le Tiers-État? 3ª ed. [s.n.], [s.a.], p. 104. Original depositado na Harvard University. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=L0cUAAAAYAAJ>. Acesso em: 25 abr. 2016.

[22] BONAVIDES, op. cit., p. 149.

[23] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 187.

[24] BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 65.

Como todas as normas posteriores às normas constitucionais serão editadas com fulcro nestas últimas, sendo elas a base do ordenamento jurídico, depreende-se que a partir delas – primeiras normas constitucionais – passa a existir direito positivado. Por decorrência lógica, o poder constituinte originário estaria fora do direito positivo, pois este surge posteriormente, ou, melhor, em decorrência da atuação daquele. Se não está submetido a nenhuma ordem jurídica, sua atividade não encontra limites jurídicos. Seria também incondicionado, pois não dependeria, para ser válido, da observância de ritos pré-determinados, podendo irromper a qualquer tempo e lugar, sob o título que for, bem como exprimir-se sem embaraço de formas.

Sendo a democracia a única forma legítima de governo, configurando-se em verdadeiro pressuposto de qualquer teoria geral do Estado e do Direito, a titularidade do poder constituinte encontra-se no povo[25], o qual, se não o exercer diretamente ou por representantes eleitos, deverá ratificar a atuação de quem diz agir sob o manto do poder constituinte[26].

Percebe-se, portanto, que a Constituição é obra humana, produto dos condicionamentos sociais, econômicos e políticos daquele determinado momento histórico em que elaborada. Com essa constatação, aparentemente singela, pretende-se afastar a ideia de que um Estado Federal resultaria de uma "dança de Estados" que, em movimentos independentes dos anseios de seus povos, buscam fusão territorial, jurídica e política. Isso parece demonstrar, a não mais poder, que as instituições emergem da vida das comunidades políticas, não devendo e não podendo ser impostas, com uma única penada, de cima para baixo.

O constituinte – isto é, aquele no exercer do poder constituinte – constrói um sistema de repartição do poder político, atribuindo a mais de um centro capacidade política autônoma, a qual poderá ser exercida "soberanamente"[27] nos limites estabelecidos na Constituição – ou seja, não se trata efetivamente de soberania. Na Constituição da República Federativa do Brasil, esses centros são a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, todos em posição de igualdade

[25] FERREIRA FILHO, op. cit., p. 18 ss.
[26] Sobre a necessidade de adesão popular ao projeto constituinte, v. RIGAUX, François. A lei dos juízes. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 111. Conferir, ainda, os pertinentes comentários de BRANCO, op. cit., p. 189.
[27] ATALIBA, Geraldo. Federação. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 81, jan./mar. 1987, p. 173.

jurídica, “todos autônomos”[28], segundo o denominado “princípio da igualdade entre os Estados e a União”, há muito preceituado por Geraldo Ataliba[29].

As comunidades políticas de um Estado federal, tomadas em si, isto é, individualmente, gozam também do direito de organizarem suas próprias instituições, em consonância com os fatores sociais, políticos e culturais que lhes são próprios. Entretanto, a fonte jurídica desse poder constituinte das unidades locais está na Constituição da República[30], consequência que são, tanto esta última quanto aquele, da força criadora do poder constituinte originário. A seu turno, a Constituição é, a um só tempo, constituída e constituidora: primeiro, porque produto de uma atividade inovadora; segundo, porque, agora, fonte de atividade da mesma espécie, porém de grau diverso.

Daí as Constituições brasileiras da tradição republicana conterem dispositivos prevendo expressamente o poder de auto-organização dos Estados-membros[31]. A enumeração é eloquente.

Na Constituição de 1891 havia os artigos 63 (“Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União”) e 65, §2º (“É facultado aos Estados: (...) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”).

Depois, na Constituição de 1934, apareceu o artigo 7º (“Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios (...)”). Mesmo a Constituição de 1937 continha o artigo 181 (“As Constituições estaduais serão outorgadas pelos respectivos Governos (...)”).

No retorno à democracia, a Constituição de 1946 dispunha do art. 18 (“Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”). E, na mais recente tentativa democrática, a Constituição de 1988 mantém a fórmula conhecida na redação do artigo 11: “Os

[28] Art. 18, *caput* , da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
[29] ATALIBA, Geraldo, op. cit., p. 173.
[30] HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 39.
[31] EM virtude de o Estado-membro brasileiro ser o correspondente aos congêneres estrangeiros, a referência ficará restrita a ele, sabendo-se, contudo, que os Municípios participam da Federação e gozam das mesmas capacidades integrantes da autonomia estadual.

Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição".

Apenas no interregno autoritário das décadas de 60 a 80 – mais do que no Estado Novo – é possível identificar claramente no texto constitucional a quebra do princípio federativo na dimensão da capacidade local de organização político-institucional. O movimento iniciado na Constituição de 1967, art. 188 ("Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição (...)"), é complementado pela alteração conferida pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, art. 200 ("As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados").

A história político-constitucional pátria autoriza, em concordância com Nelson Oscar de Souza, adjetivar o federalismo brasileiro de flutuante[32], dado o caráter cambiante dos termos em que conferida autonomia ao ente estadual. Sendo um poder constituído, o poder constituinte do Estado-membro não possui os atributos de inicial, incondicionado e ilimitado, com os quais o poder constituinte originário é qualificado. Ao revés, podem ser-lhe imputados três elementos informadores, quais sejam, a origem jurídica, a delimitação da competência e a atividade sucessiva à do constituinte federal[33], o que explica, do ponto de vista teórico, as variações acima verificadas.

2 A DELIMITAÇÃO DA AUTONOMIA LOCAL EM MATÉRIA INSTITUCIONAL

A Constituição da República de 1988 estruturou o poder constituinte dos Estados-membros de acordo com a tríplice dimensão mencionada no fechamento do capítulo anterior. O primeiro signo (a origem) está no art. 25, primeira parte, da Constituição, que confere aos Estados competência de auto-organização constitucional. O segundo (os limites) aparece na segunda parte desse mesmo art. 25, sujeitando o constituinte estadual à observância dos princípios da Constituição da República. O terceiro (a ocasião) consta no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cujos termos estatuem que "cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano,

[32] SOUZA, Nelson Oscar de. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 73.
[33] HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 39.

contado da promulgação da Constituição Federal (...)". Em contraposição ao poder constituinte originário, o poder constituinte dele decorrente (ou por ele constituído ou instituído, seja qual for a terminologia adotada) apresenta-se, portanto, como derivado, limitado e condicionado por aquele[34].

Se a construção de um Estado federal tem a ver com a escolha do modelo mais apropriado ao desenvolvimento de valores como a democracia e o pluralismo, cabe questionar quais os limites da autonomia conferida às comunidades parciais. Por um lado, a autonomia ilimitada converter-se-ia em independência ou soberania, eliminando a unidade do Estado federal. De outro, a supressão da autonomia implicaria a criação de um Estado unitário, cujas determinações políticas fundamentais são todas providas por uma mesma autoridade central.

Estabelecer o momento preciso em que é superada a fronteira entre essas diferentes formas de organização estatal constitui tarefa tormentosa, de realização possível somente em vista de um modelo concreto. O constituinte brasileiro não desbordou para os extremos, valendo-se em grande medida de normas centrais para limitar a autonomia local sem, contudo, esvaziá-la.

É inerente à forma federativa de Estado a existência de múltiplas ordens jurídicas vigentes, válidas e com pretensões de eficácia sobre um mesmo território. O fenômeno encontra tradução precisa:

> "Por outro lado, uma norma jurídica descentralizada consiste em normas que têm esferas territoriais de validades diferentes. Algumas das normas serão válidas para o território inteiro – do contrário, este não seria o território de uma única ordem –, enquanto outras serão válidas apenas para diferentes partes dele. Sugerimos que as normas válidas para o território inteiro sejam chamadas normas centrais e as normas válidas só para uma parte do território, normas não-centrais ou normas locais"[35].

No Brasil, Raul Machado Horta aproveitou o conceito de normas centrais para aprofundar a natureza e os limites do poder constituinte estadual. Assim, em razão da precedência lógico-jurídica da Constituição da República, ela será fonte de normas centrais homogeneizadoras do ordenamento jurídico do Estado federal, vinculadoras das ordens jurídicas parciais[36]. As normas centrais assumiriam a natureza de

---

[34] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 148.

35 KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 434.

[36] "As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal". (HORTA, Raul Machado. Normas centrais da

princípios constitucionais, de princípios estabelecidos e de normas de preordenação[37].

Nessa classificação, o primeiro agrupamento refere-se aos princípios informadores do regime político, como ocorre no constitucionalismo brasileiro – desde uma perspectiva histórico-positiva – com os "princípios constitucionais", conforme se verifica nos textos constitucionais pretéritos e atual (Constituição de 1934: art. 7º, I, "a" a "h"; Constituição de 1946: art. 7º, VII, "a" a "g"; Constituição de 1967: art. 10, VII, "a" a "g"; Constituição de 1988: art. 34, VII, "a" a "e"). A transgressão desses princípios enumerados (ou princípios sensíveis[38]) gera a drástica sanção político-administrativa da intervenção federal no Estado-membro. E, no dizer de José Afonso da Silva, intervenção federal é antítese da autonomia[39].

Haveria um segundo bloco de normas centrais, composto pelos princípios estabelecidos na Constituição, de modo geral, ao longo de seu texto, disciplinando o Poder Público (apanhando, portanto, todos os entes do Estado federal). Raul Machado Horta atribui ao caráter expansivo e analítico da Constituição a existência de tantos, e se propõe a apontar, sumariamente, os tópicos principais abrangidos por essas normas:

> "(...) as normas constitucionais federais sobre repartição de competências, o sistema tributário, a organização dos Poderes, os direitos políticos, a nacionalidade, os direitos e as garantias individuais, os direitos sociais, a ordem econômica, a educação, a família e a cultura (...)"[40].

Por fim, o terceiro conjunto de normas centrais é o das regras de preordenação do Estado-membro. Horta recorda que a Constituição de 1891 trazia apenas uma regra de preordenação, constante do art. 68 ("Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse"), o que garantiu ao Estado-membro plena autonomia constitucional e ampla autonomia legislativa. Desde a Constituição de 1934, o campo preferencial da preordenação dos Estados foi o da organização judiciária estadual, visando a uniformização do Poder Judiciário dos Estados.

Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa, v. 34, n. 135, pp. 175-178, jul./set. 1997, p. 176.)

[37] HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 45.

[38] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 611/612.

[39] *Idem*, p. 485.

[40] HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 42. Para um rol mais detalhado: *Idem*, pp. 301/302.

Adotando o mesmo critério, a Constituição de 1988 conteria as seguintes regras de preordenação:

> " – número de deputados à Assembléia Legislativa (art. 27); mandato dos Deputados estaduais (art. 27, §1º); remuneração dos Deputados estaduais (art. 27, §2º); eleição, mandato e posse do Governador e do Vice-Governador (art. 28); perda do mandato do Governador e do Prefeito (art. 28, parágrafo único); regras sobre a administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, I a XXI, §§1º a 6º); servidores públicos civis (arts. 39 a 41); Polícias Militares e Corpos de Bombeiros (art. 42, §§1º a 11); organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas e Conselho de Contas dos Municípios (art. 75); garantias dos juízes (art. 95, I, II e III); vedações aos juízes (art. 95, parágrafo único, I, II e III); normas básicas para os dez primeiros anos da criação do novo Estado (art. 235, I a XI)"[41].

A consequência da centralidade desses princípios está em que o poder constituinte do Estado-membro deve guardar-lhes respeito. Em decorrência desse dever, em muitos pontos a atividade de elaboração da Constituição Estadual resumir-se-á à reprodução ("transplantação") de dispositivos da Constituição da República, especialmente no que diz respeito às normas de preordenação. Sobre essas últimas, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma não caber outra atitude senão a recepção do direito editado pelo constituinte federal, porquanto nem sequer possuem flexibilidade suficiente para serem adaptadas às peculiaridades locais[42].

2.1 SIMETRIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Na esteira da ainda recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há apontamentos doutrinários – bastante raros, vale dizer – dando notícia de um novo elemento limitador da esfera de atuação do constituinte estadual. Trata-se do denominado princípio da simetria, por meio do qual as normas centrais (aquelas regras e princípios de observância obrigatória pelos Estados-membros) são expandidas, alcançando-se preceitos que, a princípio, disciplinariam e organizariam tão somente a União Federal.

Numa primeira aproximação, o termo simetria evoca noção comum à biologia, na repetição ordenada de estruturas e padrões em animais e plantas; à química, na ordenação dos arranjos de átomos em moléculas ou cristais, como nos fractais geométricos; e à física, como na terceira lei de Newton, segundo a qual a força

[41] HORTA, *ibidem*, p. 302.
[42] FERREIRA FILHO, op. cit., p. 152/153.

aplicada em um corpo gera, em reação, igual força em sentido oposto. É, porém, na geometria e na arquitetura, enquanto critério estético do belo, que a simetria aparece com maior frequência.

A assimetria, definida pelo seu contrário, é ausência de simetria: distorção dos padrões, quebra das regularidades, fuga das repetições, desequilíbrio. Ao ser humano, é causa de estranhamento e reprovação, pois nele, na mente e na sensibilidade, perdura a necessidade da simetria das formas, ainda que desnecessária do ponto de vista estrutural e funcional.

No direito e, especificamente, no estudo das formas do Estado, a simetria é elemento de comparação das estruturas internas do Estado e da distribuição de poderes, direitos e recursos entre suas partes. Segundo Michael Burgess[43], a tipologia federalismo simétrico e federalismo assimétrico irrompeu na literatura federalista com o estudo de Charles D. Tarlton[44].

Ao constatar a insuficiência do enfoque exclusivamente jurídico para compreender e explicar a diversidade de relações existentes em um mesmo sistema político, Tarlton propôs a simetria como medida para aferir o "nível de conformidade e uniformidade [*commonality*] nas relações de cada unidade política separada do sistema tanto com o sistema como um todo quanto com as outras unidades componentes"[45].

Nessa linha, os conceitos de simetria e assimetria são relacionais. Sua utilização implica um cotejo das características sociais, culturais, econômicas e políticas de um estado com as características predominantes no cenário nacional. O grau de afinidade (ou diferença) das características da parte com as do todo exerce importante papel no delineamento das relações de um estado com os demais ou com a autoridade nacional.

Esse conceito de simetria – e de assimetria – tem por objeto a comparação entre dados da realidade, do mundo dos fatos. Não se volta às relações políticas ou jurídicas, efetivas ou ideais, travadas entre cada unidade componente da federação.

---

[43] BURGESS, Michael. Comparative federalism: theory and practice. New York: Routledge, 2006, p. 211.

[44] Registre-se que Tarlton é citado, no Brasil, por RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000, p. 62.

[45] TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. The Journal of Politics, n. 27, pp 861-874, 1965, p. 867.

Entretanto, estabelece conexões entre a simetria ou assimetria de fato e as relações existentes entre as unidades federativas.

Mais próximo do princípio da simetria, entretanto sem com ela confundir-se, está a simetria de direito, relativa ao tratamento constitucional, se igual ou diverso, dispensado às unidades constituintes da federação. Quando a Constituição atribui os mesmos poderes, encargos e recursos a todos estados, fala-se em simetria, quando a distribuição segue um critério que resulta em graus diferenciados de poderes, encargos e recursos, então há assimetria[46]. Segundo essa noção de simetria, as Federações de Alemanha, Brasil e Estados Unidos são classificadas de simétricas[47].

Entretanto, a simetria do "princípio da simetria" possui outro sentido. O Supremo Tribunal Federal determina a aplicação do princípio da simetria para submeter os Estados-membros à "'uniformidade orgânico-institucional' entre União, Estados e Municípios"[48]. Em síntese, o princípio da simetria consiste no dever não escrito de os Estados-membros e Municípios observarem – no sentido de replicar ou incorporar – em suas Constituições ou Leis Orgânicas o modelo de organização institucional estabelecido, na Constituição da República, para a União.

Comentando as regras de preordenação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho observa que "o Supremo Tribunal Federal tem estendido, em nome do princípio de simetria, o rol das matérias em que as normas federais se impõem aos Estados. Assim, quanto ao processo legislativo, por exemplo (...)"[49]. Não profere, entretanto, qualquer juízo de valor sobre essas decisões, embora não reconheça a existência de tal exigência senão como fruto de construção jurisprudencial.

Diferentemente, Nelson Oscar de Souza sustenta a vigência do princípio da simetria sob o marco e no texto da Constituição de 1988, em decorrência da locução "obedecidos os princípios desta", localizada na parte final do art. 11 do ADCT[50]. A raiz do referido mandamento de uniformização estaria no art. 188 da Constituição de 1967

[46] REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O federalismo numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 18.
[47] WATTS, Ronald L. Comparing federal systems. 3ª ed. Montreal & Kingstom: McGill-Queen's University Press, 2008, p. 128.
[48] SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta. (Coord.). Direito do Estado: estudos sobre o federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007, p. 24.
[49] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 153.
[50] SOUZA, Nelson Oscar de. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 191.

e no art. 200, *caput*, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

De todo modo, é possível identificar no acervo de julgados do Supremo Tribunal Federal inúmeras hipóteses de aplicação do princípio da simetria. Corrêa de Araújo empreendeu minuciosa investigação acerca dos casos em que a Corte fundamentou a inconstitucionalidade de norma estadual – constitucional ou infraconstitucional – a partir do referido princípio[51]. Segundo o autor, é possível distinguir duas funções no princípio da simetria: primeira, a determinação da reprodução de uma regra constitucional federal no plano estadual; segunda, a legitimação da reprodução espontânea do regramento federal no âmbito estadual[52].

Em outras ocasiões, que não representam aplicação do princípio da simetria, mas, antes, sua negação, o "princípio" aparece no voto dos Ministros apenas por que alegado pelo autor da ação ou por alguma das autoridades oficiadas para prestar informações. Paradoxalmente, o Supremo rechaçou a possibilidade de o Estado-membro organizar-se tal qual a União, sob o argumento invariável de que a Constituição Federal preordenara a organização estadual de outra forma.

Na hipótese de legitimação da escolha estadual por meio do princípio da simetria, não surge o dever de ordenar as instituições em correspondência ao nível federal. Trata-se, portanto, de um uso secundário e não normativo do princípio da simetria. O "modelo federal" tão somente evidenciaria a adequação da organização estadual aos princípios da Constituição, tendo em vista que o próprio constituinte originário ou reformador considerou possível aquele arranjo específico. Assim, a simetria é meramente circunstancial, fruto da opção política do ente federado. Logo, o princípio da simetria nesse sentido não importa para o presente trabalho, pois não gera um dever ao qual estados – e municípios – estão sujeitos.

De acordo com Corrêa de Araújo, o Supremo invoca o princípio da simetria para decidir, prescrevendo a simetria, sobre a constitucionalidade de normas estaduais relacionadas ao processo legislativo e à estruturação e atribuições dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ocorre que a Constituição Federal expressamente estende a disciplina do Tribunal de Contas da União aos Tribunais de Contas

[51] ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, pp. 87-120.
[52] ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Op. cit., p. 125.

estaduais e municipais, nos termos do artigo 75, turvando as fronteiras da autonomia estadual. Quanto ao Judiciário, o caráter nacional desse Poder explica a extensão de certas normas, o que é reforçado por disposições constitucionais expressas, como os artigos 93 e 125. Mesma afirmação pode ser feita sobre o Ministério Público, conforme o disposto nos artigos 127, §1º, e 128.

No tocante à Defensoria Pública, outra das funções essenciais à Justiça, é possível distinguir, no artigo 134, ora a utilização da expressão "Defensoria Pública", no delineamento do perfil da instituição una e indivisível, ora a da expressão "Defensoria Pública da União e do Distrito Federal" em oposição à "Defensoria Pública Estadual", na atribuição ao Poder Legislativo da União de competência para prescrever normas gerais para a organização da Defensoria nos Estados.

Por essas razões, os casos centrais, embora não exclusivos, de aplicação do princípio da simetria, pelo Supremo Tribunal Federal, relacionam-se à organização dos Poderes Legislativo e Executivo, a qual abrange o processo legislativo, pois este envolve a participação daqueles. Destaca-se, entretanto, que a análise detalhada de cada uma das normas consideradas obrigatórias aos Estados-membros – e, por consequência, aos Municípios e ao Distrito Federal – em virtude do princípio da simetria foge ao escopo desta pesquisa por dois motivos: a um, porque o conteúdo, o alcance e a natureza do princípio da simetria não estão claros para o próprio Supremo Tribunal Federal; a dois, porque o que está em questão é a própria existência da capacidade das unidades federadas para inovar em matéria institucional.

CONCLUSÃO

O federalismo oferece a integração no todo sem descaracterizar a identidade das partes. Solução para povos que, embora diferentes, desejam caminhar e viver juntos; alternativa para povo que, embora uno, pretende levar as decisões para as bases. A federação combina unidade na diversidade por meio do equilíbrio institucional das forças centrípetas e centrífugas inerentes ao projeto de conciliar esferas distintas de governo em um mesmo territorial e sobre as mesmas pessoas.

A tônica oscila entre a articulação do todo e a autonomia das partes. As muitas combinações e gradações decorrem das influências históricas e sociológicas

dos povos envolvidos. A medida correta será a adequada à realidade em questão, sempre respeitada a integridade dos âmbitos locais.

A meta do presente trabalho era a de analisar a autonomia político-institucional dos entes federados, expressa em sua capacidade de inovar em matéria institucional. Eventualmente, a investigação conduziu ao fenômeno da simetrização dos entes federados, decorrente da ampliação jurisprudencial das normas constitucionais centrais.

No plano legislativo constitucional, desde a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, os Estados-membros possuem autonomia constitucional, isto é, são titulares do poder de auto-organização. Além disso, restou claro que os limites decorrentes da Constituição da República não suprimem essa alta capacidade polítca, antes, conformam-na. A própria existência dessas limitações é necessária para que se fale em República Federativa, e não em Estado Unitário ou Confederação de Estados.

A imprescindibilidade das normas centrais não significa, todavia, ser desejável sua contínua expansão. Assim fosse, os valores da democracia e do pluralismo, que garantem diversidade normativa às coletividades sociais, nenhuma relevância teriam. Não bastasse sua fundamentação jurídico-constitucional ser precária, o princípio da simetria deve ser analisado e repensado à luz da história político-institucional brasileira – para não falar dos valores enunciados pelo constituinte no preâmbulo da Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALVES, José Carlos Moreira. Discurso de instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Revista de informação legislativa, v. 24, n. 93, p. 5-14, jan./mar. 1987.

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

ATALIBA, Geraldo. Federação. Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 81, jan./mar. 1987.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Vol. 1. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

BURGESS, Michael. Comparative federalism: theory and practice. New York: Routledge, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FAORO, Raymundo. Assembléia constituinte: a legitimidade recuperada. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo e Direito Natural: Uma relação inelidível. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 6, pp. 642-653, jul./dez. 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito Constitucional Estadual. In: São Paulo. Assembleia Legislativa. Temas de direito constitucional estadual e questões sobre o pacto federativo. São Paulo: Alesp, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Constituinte e Direito Adquirido (algumas anotações elementares). Revista dos Tribunais, n. 745, nov. 1997.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist, on the New Constitution: Written in 1788. Masters, Smith, 1852, p. 39. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=fRCn-oeNq7gC&hl>. Acesso em: 25 jul. 2012.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa, v. 34, n. 135, pp. 175-178, jul./set. 1997.

JOBIM, Nelson de Azevedo. A Constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. The Spirit of Laws. Berkeley: University of California Press, 2001.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. O projeto constituinte de um Estado Democrático de Direito. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

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

RIGAUX, François. A lei dos juízes. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RUSSELL, Bertrand. Power: a new social analysis. 2ª ed. London: Routledge, 2004.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria e prática do poder constituinte. Como legitimar ou desconstruir 1988 – 15 anos depois. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. Qu'est-ce que le Tiers-État? 3ª ed. [s.n.], [s.a.].

SILVA, José Afonso da. Constituinte. In: Poder Constituinte e Poder popular (Estudos sobre a Constituição). 1ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Nelson Oscar de. Manual de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Estudo introdutório: em torno do sentido do federalismo. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta. (Coord.). Direito do Estado: estudos sobre o federalismo. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. The Journal of Politics, n. 27, pp 861-874, 1965.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

WATTS, Ronald L. Comparing federal systems. 3ª ed. Montreal & Kingstom: McGill-Queen's University Press, 2008.