

Autogoverno e autolegislação dos estados-membros na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ações diretas de inconstitucionalidade e art. 25 da Constituição Federal Brasileira*

Self-government and self-legislation of the member states in the jurisprudence of the supreme court

Ilton Norberto Robl Filho

Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFPR e do Mestrado em Direito da UPF.
Pós-Doutor em Direito Constitucional pela PUCRS e Doutor em Direito pelo PPGD/
UFPR. Diretor da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Advogado.

Resumo: O Estado Federal pressupõe o compartilhamento do poder estatal entre a União, o governo central e poderes federais/nacionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), de um lado, e os governos subnacionais (estados-membros, províncias ou regiões), entidades federativas subnacionais e poderes estaduais ou regionais, de outro lado. A Constituição Federal brasileira de 1988, no art. 25, prevê de forma clara a autonomia dos estados-membros desde que seu exercício respeite as normas postas na Constituição Federal. A partir da análise especialmente quantitativa de todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, no período de 1988 a 2013, conclui-se pela existência de maior proteção das competências da União, do governo central e de poderes estatais nacionais/federais e pela defesa da competência e das prerrogativas do Governador do estado-membro. De outro lado, o Supremo Tribunal Federal declara com grande intensidade que as normas das constituições estaduais violam a Constituição Federal. Este efeito das ADIs diminui a manifestação do pluralismo federativo e as inovações institucionais, devendo ser concedido maior respeito às autonomias estaduais.

Palavras-chave: Estado Federal. Constituição Federal. Constituição Estadual. Supremo Tribunal Federal. Autonomia.

* A pesquisa foi desenvolvida com o financiamento do CNPq (Edital 14/2014) por meio do Projeto de pesquisa: "Instituições políticas, processo legislativo e controle abstrato de constitucionalidade: estudo comparativo das relações Executivo/Legislativo, da Jurisdição Constitucional e da produção legislativa nas unidades subnacionais" no Núcleo de Pesquisa "DIRPOL - Direito e Política" (PPGD/UFPR) e no Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional e Democracia nos Âmbitos Subnacional, Nacional e Regional" (PPGD/UPF).

Abstract: A Federal State presupposes the sharing of State power between the Union, the central government and federal/national Powers (Executive, Legislative and Judiciary), on one hand, and subnational governments (member-states, provinces or regions), subnational federative entities and state or regional powers, on the other hand. The Brazilian constitution of 1988, in its article 25, allows for a clear autonomy of member-states, as long as their actions respect the norms of the Constitution. Especially by means of a quantitative analysis of all Direct Action of Unconstitutionality (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) in the Brazilian Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal), in the period between 1988 and 2013, the author concludes about the existence of a greater protection of competences of Union, central government and State national/federal powers and also for the defense of the competences and the prerogatives of Governors and member-States. On the other hand, the Supreme Federal Court declares with great intensity the unconstitutionality of norms of state constitutions. This effect of Direct Action of Unconstitutionality diminishes the manifestation of federative pluralism and institutional innovation, as such more respect should be given to state autonomy.

Keywords: Federal State. Federal Constitution. State Constitution. Supreme Federal Court. Autonomy.

Introdução

O Estado Federal é tipo estatal que busca equilíbrio entre, de um lado, a construção de padrões nacionais nas políticas públicas, na legislação e no julgamento de lides, mas que procura, de outro lado, manter a pluralidade regional e a diversidade a partir da autonomia concedida aos entes federados subnacionais como estados-membros, províncias ou regiões. Dentre as características da autonomia dos entes subnacionais, encontram-se: o autogoverno, o qual se manifesta especialmente no estabelecimento e na criação de constituições dos estados-membros/províncias; e a autolegislação, que consiste na competência de legislar sobre determinados assuntos.

Este artigo analisa as disputas sobre a extensão da autonomia dos estados-membros brasileiros a partir da jurisdição do Supremo Tribunal

Federal (STF). Especificamente, trata-se de um estudo sobre os efeitos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que possuem como parâmetro para controle da constitucionalidade o art. 25 da Constituição Federal (CF), o qual prevê a autonomia dos estados-membros desde que observadas as normas da Constituição Federal.

A partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas no STF, no período de 1988-2013, observa-se que o art. 25, CF, é interpretado com viés centralista e, assim, mantém ou amplia as competências da União. Por sua vez, essa jurisprudência da Corte Constitucional brasileira restringe tanto as decisões do Poder Constituinte Decorrente brasileiro, sendo esta competência privativa das Assembleias Legislativas em criar e reformar as constituições estaduais, como as leis infraconstitucionais estaduais, as quais são aprovadas pelo Poder Legislativo Estadual e sancionadas pelo Governador.

No que se refere ao reconhecimento de limitações ao constitucionalismo estadual, os Governadores são os legitimados ativos que mais provocam a jurisdição do STF, além de obterem o maior êxito na declaração de incompatibilidade das constituições estaduais em relação à Constituição Federal. Em linhas gerais, neste artigo demonstrar-se-á que o Supremo Tribunal Federal cumpre seu papel de protetor da competência da União, das prerrogativas dos órgãos federais/nacionais e das atribuições dos Governadores, mas promove forte intervenção na autolegislação dos estados-membros e principalmente nas decisões tomadas pelo Poder Constituinte Decorrente.

Este trabalho possui a seguinte estrutura. Na seção 2, apresentam-se as principais características do federalismo e do Estado Federal. Já a seção 3 enfrenta os limites à autonomia dos estados-membros brasileiros à luz da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. O próximo item do artigo apresenta e analisa as ADIs que buscam o reconhecimento da violação ao art. 25, CF. Por fim, na seção 5, são apresentadas algumas conclusões acerca da autonomia dos estados-membros no modelo federativo brasileiro.

1 Federalismo: Principais Características do Estado Federal

O Federalismo, de maneira ampla, significa uma filosofia, ideologia ou doutrina política, a qual procura equilibrar a necessidade de estabelecimento de alguns padrões sociais, políticos e jurídicos, porém se respeita a existência de pluralidade e diversidade entre os diversos Estados nacionais e no interior dos próprios Estados soberanos. Em última análise, a ideologia federalista constitui-se em proposta de convívio harmônico entre os inúmeros Estados soberanos e grupos sociais e étnicos, no bojo de uma comunidade internacional inclusiva. Assim, organismos internacionais fixariam certos padrões e comandos que deveriam informar a interação recíproca dos Estados nacionais, assim como a relação entre governo, grupos e pessoas, em determinada comunidade estatal¹.

De outro lado, de forma restrita e delimitada, a qual será utilizada neste trabalho, o termo federalismo significa Estado Federal: modelo ou tipo de Estado construído como forma intermediária entre o Estado Unitário centralizador e a Confederação de Estados independentes e soberanos. No Estado Federal, além de um governo central que atua sobre todo território e toda população, há entidades subnacionais, como estados-membros, que exercem poder sobre parcela da população e do território nacional.

A doutrina de Gabriel Ivo (1997, p. 95) é precisa sobre a grande disparidade de estruturas e características entre as federações existentes, já que cada “Estado Federal apresenta contornos próprios, reforçando o ar-

1 Nesse sentido manifesta-se Levi (2008, p. 475): “Na cultura política o termo Federalismo é usado para designar dois objetos diferentes. Numa primeira acepção clara, mas delimitada, designa a teoria do Estado federal. Numa segunda acepção, um tanto obscura, se refere a uma visão global da sociedade”. Apesar de o segundo significado do termo ser mais obscuro, ele também é mais rico e interessante teoricamente: “a superioridade do segundo modo de conceber o Federalismo, isto é, entendido como uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante. Para este segundo significado o ponto de referência obrigatório é a utopia [...]”.

gumento de que a essência jurídica de um Estado só é passível pelo estudo descritivo da Constituição específica, o estatuto jurídico da Federação”. Ainda, mesmo se mantendo um mesmo texto constitucional por longos anos, como ocorreu no modelo federal americano, há mudanças nas relações entre entes federativos, conforme se observa de maneira clara no Estado Federal norte-americano².

Apesar da peculiaridade de cada Estado Federal, é possível apontar algumas características comuns desses tipos estatais. Nas literaturas da ciência política e, principalmente, jurídica, indicam-se as seguintes características e traços das federações: a) criação e estabelecimento por meio de um pacto federativo previsto na Constituição Federal, a qual fixa a união indissolúvel entre os entes federativos; b) repartição das competências administrativas e legislativas entre a federação (união ou governo central), estados membros e demais entes federativos como Distrito Federal e municípios; c) atribuição de autonomia constitucional aos estados-membros, os quais criam suas próprias constituições; d) intervenção federal nos estados-membros no caso de grave violação do pacto federativo; e) existência de uma câmara, no Poder Legislativo Federal, que representa os estados-membros (Senado ou Conselho Federal); f) possibilidade de os estados-membros, mediante manifestação de número expressivo de Assembleias Legislativas estaduais, iniciarem o processo de alteração da Constituição Federal; g) criação de novos entes subnacionais depende da concordância da população afetada; e h) existência de uma Suprema Corte ou Corte Constitucional para interpretar e proteger a Constituição Federal, além de solucionar os conflitos entre governos centrais e governos subnacionais³.

2 Assim se refere Marco Aurélio Marrafon (2014, p. 98) sobre o federalismo norte-americano: “se o modelo federalista pensado por Madison, Jay e Hamilton se mostrava adequado ao momento marcadamente liberal do constitucionalismo americano, com o New Deal e as reinterpretções levadas a cabo pela Suprema Corte, os vetores federativo passaram a indicar o caminho da centralização”.

3 Nesse sentido, cf. Camargos; Dos Anjos (2009, p. 87-89). Também sobre os traços comuns dos Estados Federais, cf. Ivo (1997, p. 71-95).

Dos traços comuns das federações vistos acima, questão de destaque reside na autonomia dos estados-membros, a qual é composta pelas capacidades a) de auto-organização; b) de autogoverno; c) de autolegislação e d) de autoadministração (FERRAZ, 1979, p. 54). Deve-se registrar que autonomia não é sinônimo de independência e soberania. Os países são independentes, podendo determinar, de forma quase absoluta, a conformação dos órgãos e poderes estatais e os direitos dos cidadãos e pessoas jurídicas de direito privado.

Por sua vez, a autonomia, no federalismo, é o exercício do poder pelos entes subnacionais nos limites postos pela Constituição Federal, os quais moldam e informam a organização dos órgãos, dos funcionários, dos poderes e das instituições dos estados-membros por meio de constituição própria. Entende-se por auto-organização a criação de uma constituição estadual, já a escolha pelo povo do estado-membro do chefe do executivo e dos membros do parlamento subnacional significa o autogoverno.

Ainda, a competência de elaboração de atos normativos e principalmente de leis pelo parlamento estadual, nos limites da competência atribuída pela Constituição Federal, constitui a autolegislação. Por fim, o poder de organizar a administração local e os seus funcionários públicos é a característica da autoadministração⁴.

Desse modo, a essência do federalismo encontra-se em uma constante discussão sobre as formas de interação entre governos centrais e subnacionais e, principalmente, acerca da legitimidade e da constitucionalidade de padronização de decisões administrativas e legislativas produzidas pelo governo central. Em relação ao papel das autoridades da União (chefe do governo central, parlamento central e justiça federal) nas federações atuais, observa-se uma tendência de ampliação dos poderes⁵. A ampliação dos

4 Cf. Clève (2014, p. 281-282).

5 “Essas condições da estabilidade federal moderna conduziram a uma ampla *unitarização material* do estado federal constituído pela Lei Fundamental. As iniciativas e influência da federação aumentaram consideravelmente não só nas áreas da legislação, mas também naquelas

poderes da União reside na busca de uma maior intervenção do Estado na realização de políticas públicas e na garantia de direitos aos cidadãos.

Inegavelmente, a questão da ampliação dos poderes da União é tema de destaque e merece a máxima atenção da doutrina jurídica, a qual possui importante papel de reflexão sobre a prática política e acerca das decisões administrativas e judiciais que causam impacto no pacto federativo. De outro lado, somente analisar a ocorrência ou não de ampliação dos poderes da União é absolutamente insuficiente, sendo fundamental compreender as razões e os fundamentos da ampliação dos poderes do governo central.

Em um modelo de Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido no art. 1º, caput, CF, e que se compromete com a efetivação dos direitos fundamentais individuais, sociais e difusos, é necessário julgar a adequação ou não da ampliação da atuação e da intervenção da União a partir duas questões: a) busca por efetividade dos direitos fundamentais, a qual muitas vezes impõe a majoração do papel atribuído ao governo central na realização de políticas públicas e b) se a maior intervenção da União é construída por meio de modelo de cooperação com os entes federativos subnacionais.

Em outras palavras, a ampliação das competências e da participação do governo central não é um fenômeno bom ou ruim por si mesmo. Será um fenômeno adequado ao constitucionalismo democrático na medida em que promover os direitos fundamentais em suas diversas dimensões e as práticas democráticas. Como corretamente registra Gilberto Bercovici (2004, p. 57):

Nos regimes federais, tradicionalmente, compete à União buscar a redução das desigualdades regionais. No Brasil, a forte presença estatal na economia contribui para que o Governo Federal ocupe um papel de fundamental importância nas políticas de desenvolvimento nacional.

do poder executivo e judicial" (HESSE, 1998, p. 183). Essa compreensão da federação alemã contemporânea aplica-se, como regra, para as outras federações atuais.

A questão da cooperação, no Estado Federal, encontra-se na construção dialógica e participativa entre o governo central e os governos subnacionais nas intervenções na sociedade e nas regulações das relações sociais e jurídicas. Desse modo, na perspectiva cooperativa, o principal ponto não reside na ampliação ou não do poder do governo federal, e sim na medida da interação entre o governo central e os governos subnacionais para efetivação dos direitos fundamentais e pela busca de redução das desigualdades regionais.

2 Autonomia e Limites do Estado-Membro na Constituição Federal Brasileira de 1988

Uma questão palpitante e bastante atual reside na medida da autonomia dos estados-membros para criação de normas constitucionais e leis estaduais⁶. O art. 25, *caput* e § 1º, CF, estabelece que: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Em primeiro lugar, os limites impostos pela Constituição não se reduzem às normas-princípios, obviamente também impondo as regras constitucionais restrições à elaboração de constituições e de leis estaduais⁷. Como

6 Acerca do constitucionalismo estadual e das normas de observância obrigatória da Constituição Federal de 1988 pelo Poder Constituinte Decorrente, cf. Leony (2007, p. 01-34).

7 Sobre os conceitos de regras e princípios jurídicos, cf. Neves, 2013. Nessa concepção, “as regras condensam expectativas normativas que se dirigem imediatamente à solução do caso. Considera-se a regra diretamente atribuída ao art. 5º, XLVII, alínea b, da Constituição Federal, que proíbe, sem exceção, a prisão perpétua. Da observação do caso a decidir a partir dessa regra pode-se extrair, sem intermediação, a norma de decisão, inclusive quando se trata da análise de outras ordens jurídicas [...] A situação se torna bem mais complexa, ou melhor, reduz-se o grau de estruturação da complexidade do caso, quando se recorre ao nível dos princípios. A invocação de princípios leva a uma observação de segunda ordem em relação ao caso a decidir e da norma de decisão [...] Nesse sentido, pode-se dizer que os princípios *prima facie* contam apenas com hipótese normativa ampla” (NEVES, 2013, p. 120-123).

inexiste uma classificação clara e expressa na Constituição Federal de todos os limites à autonomia estadual, fundamental é o papel da doutrina de reconhecer e apontar essas restrições da Constituição Federal e, principalmente, os parâmetros para realização do controle judicial de constitucionalidade, especialmente para o Supremo Tribunal Federal⁸.

Pode-se afirmar que as principais limitações da Constituição Federal à autonomia estadual constituem-se em a) normas de preordenação, tendo principalmente a estrutura de regras; b) princípios sensíveis que justificam a intervenção no estado-membro; c) demais princípios constitucionais explícitos e implícitos e d) sistema de distribuição de competências legislativas e administrativas entre entes federativos.

O primeiro conjunto normativo⁹ é composto pelas regras institucionais, as quais fixam a.1) a estrutura de órgãos estaduais¹⁰; a.2) regras de extensão normativa que estendem a regulamentação de órgãos da União para os estados-membros¹¹ e a.3) regras de subordinação normativa, que impõem e predefinem o conteúdo da legislação dos estados-membros¹².

Por sua vez, os princípios sensíveis são facilmente reconhecíveis no texto constitucional e justificam a intervenção federal nos estados-membros por violação de “a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta e e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida

8 Sobre os princípios, as regras e as vedações previstas pela Constituição Federal ao Poder Constituinte Decorrente, há tradicionais análises de José Afonso da Silva (2008, p. 611-617) e de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 149-154).

9 Sobre essa forma de limitação às autonomias legislativa e constitucional do estado-membro (normas de preordenação), cf. Ivo (1997, p.135); Ferreira Filho (2007, p. 153).

10 Nesse sentido, são as normas que estabelecem os tribunais e juízes estaduais, nos arts. 125 e 126, CF.

11 É um exemplo a extensão da regulamentação sobre o Tribunal de Contas da União para os Tribunais de Contas Estaduais estabelecida no art. 75, *caput*, CF.

12 Cf. o art. 39, CF.

a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”, nos termos do art. 37, VII, CF.

De outro lado, existem outros princípios constitucionais explícitos ou implícitos, “que determinam não normas básicas de organização do Estado-Membro, nem a extensão a estes dos princípios aplicáveis ao Estado federal, mas o ‘retraimento da autonomia estadual’” (CLÈVE, 2014, p. 284). Importante exemplo de princípio implícito à auto-organização e à autolegislação encontra-se na separação dos poderes, disciplinada no art. 2º, CF.

Principalmente a partir da interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal da terceira categoria de limitações (outros princípios constitucionais) e com ênfase da garantia da separação dos poderes (funções) estatais, desenvolve-se o princípio da simetria¹³, entendido como “construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos” (STF, ADI 4298-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, DJE de 27/09/2009).

Corretamente, a doutrina aponta que essa construção pretoriana serviu para tolher a criatividade do constituinte estadual, pois esse princípio impôs “a obrigação do constituinte estadual seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte estadual” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 814)¹⁴. O relevante papel de inovação institucional, que é tolhido pelo princípio da simetria, também é apontado pela doutrina jurídica internacional, registrando que a garantia da autonomia do estado-membro na confecção e na reforma de sua constituição pode permitir que relevantes processos de inovação institucional e constitucional ocorram¹⁵.

13 Sobre o princípio da simetria no STF, cf. Marins (2009).

14 Nesse sentido também é a doutrina de Clève (2014, p. 283) e Virgílio Afonso da Silva (2014).

15 Konrad Hesse (1998, p. 188), por exemplo, assevera serem relevantes características do constitucionalismo estadual “a oportunidade do experimento no âmbito menor, a competição entre os estados e a sensibilidade à crise menor”.

A quarta categoria de limites da Constituição Federal à autonomia dos estados-membros e, especialmente, à auto-organização e ao autogoverno estaduais é a distribuição de competências entre os entes federativos. Em relação às competências legislativas, os estados-membros possuem as competências que não foram expressamente atribuídas aos entes federativos pela Constituição Federal, nos termos do art. 25, § 1º, CF. Também os estados-membros complementam as normas gerais com normas especiais nas matérias de competência concorrente, segundo o art. 24, CF.

Esses quatro limites à autoadministração e à autolegislação não podem atacar o núcleo essencial da autonomia dos estados-membros, já que esta é fundamental: a) no reconhecimento e promoção da diversidade regional no federalismo e b) no estabelecimento de modificações institucionais em menor nível e, em caso de sucesso no âmbito de uma região, na possibilidade adoção pelo governo central ou por outros estados-membros.

Uma das relevantes características do federalismo é a construção de projetos, programas, políticas e normas jurídicas nacionais, as quais impõem padrões e certa homogeneidade de tratamento em todo território e para toda população nacional. De outro lado, o pluralismo também é traço distintivo do Estado Federal, que é concretizada especialmente pela auto-organização e pela autolegislação dos entes subnacionais.

Ainda, a autonomia dos estados-membros produz relevantes processos de inovações ao permitir, por exemplo, nos modelos de organização estatal, a regulamentação diversa de questões urbanísticas, consumeristas, orçamentárias, financeiras, tributárias e educacionais. Em caso de sucesso institucional, é possível a adoção dessas mudanças por outros estados-membros e pela própria União. Em verdade, a inovação no território do estado-membro produz a vantagem de que, caso a alteração não gere resultados satisfatórios e adequados, esses impactos não serão sentidos em todo o território nacional, mas, em caso de êxito, há boas razões para implantação por outros entes federativos.

De outro lado, um dos principais possíveis efeitos negativos do exercício da auto-organização do estado-membro encontra-se na quebra do princípio da separação dos poderes. Como o processo de elaboração e revisão da constituição estadual não é objeto de sanção ou veto pelo Governador do estado-membro, sendo a aprovação e a promulgação realizada pela Assembleia Legislativa, previsões constitucionais subnacionais podem violar competências privativas ou exclusivas do executivo estadual previstas na Constituição Federal.

Dessa forma, o desenho institucional do Estado Federal necessita equilibrar a autonomia dos estados-membros com os limites à autolegislação e ao autogoverno firmadas na Constituição Feder

3 Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal: art. 25 da Constituição Federal e autonomia dos estados-membros

Uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), no Supremo Tribunal Federal, a partir do art. 25, CF, como parâmetro para o controle de atos normativos federais e estaduais, permite observar a medida da autonomia dos estados-membros no Brasil.

Nos termos do art. 102, CF, I, a ADI é instrumento processual hábil para atacar violações da Constituição Federal tanto por atos normativos federais como por atos estaduais. O artigo 25, CF (autonomia dos estados-membros exercida nos limites da Constituição Federal), pode ser violado por órgãos e poderes nacionais ou federais com desrespeito à autonomia estadual, assim como por órgãos ou poderes estaduais por violar os limites firmados na Constituição Federal.

A tabela 1 abaixo classifica todas ADIs propostas de 1988 a 2013¹⁶ que possuem como fundamento normativo o art. 25 da CF, apresentando a) a quantidade de ações que atacaram os atos estaduais e os federais; b) o êxito na declaração de inconstitucionalidade e c) a quantidade de atos que buscam a declaração de violação da Constituição Federal por tipos normativos atacados (constituição, lei ou outros atos normativos).

TABELA 1: Ações Diretas de Inconstitucionalidade com Fundamento no art. 25, CF, com Classificação a Partir do Ato Normativo Atacado (Estadual ou Federal) (1988-2013)

Resultado	ESTADUAL			Tota	FEDERAL				Tota	Tota
	Constituiç	Le	Outro	l	Cons	Le	M	Outro	l	l
	ão	i	s		t.	i	P	s		
Favorável ao Legitimado										
Ativo	97	53	3	153	3				3	156
Liminar deferida	14	12	1	27	1				1	28
Liminar deferida em parte	4	2		6	1				1	7
Procedente	59	34	2	95						95
Procedente em Parte	20	5		25	1				1	26
Desfavorável ao Legitimado Ativo	72	77	22	171	2	22	1	27	52	223
Aguardando Julgamento	24	31	2	57		9		4	13	70
Improcedente	6	4	2	12	2	1			3	15
Liminar Indeferida	5			5	1				1	6
Liminar Prejudicada	1			1						1
Não Conhecida	34	38	17	89	10	1	23		34	123
Prejudicada	2	4	1	7	1				1	8
Total	169	130	25	324	2	25	1	27	55	379

Existem 324 ADIs que atacam atos normativos estaduais e 55 ADIs para declaração de inconstitucionalidade de atos normativos federais.

¹⁶ Sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até 2003 há o importante texto de Maués, 2005.

Assim o número de ações contra normas estaduais é seis vezes maior do que ações contra normas federais.

Há 26 estados-membros e o Distrito Federal, logo era esperada uma quantidade maior de ADIs propostas em relação a atos estaduais. De outro lado, em razão da extensa competência legislativa exclusiva, privativa e de edição de normas gerais da União, nos termos do arts. 21, 22 e 24, CF, observa-se uma pequena utilização do controle judicial de constitucionalidade, concentrado e abstrato para preservar a autonomia dos estados-membros por normas federais/nacionais que afrontam o pacto federativo.

Nesse período, somente 3 atos normativos federais foram declarados inconstitucionais (favoráveis aos legitimados ativos) em comparação com 153 normas estaduais. Consistem em resultados favoráveis aos legitimados ativos tanto o deferimento total ou parcial de liminar, suspendendo a eficácia do ato normativo atacado até a decisão final de mérito, assim como a decisão final de mérito, julgando total ou parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Por sua vez, incluem na categoria desfavorável ao legitimado ativo as ações não conhecidas, prejudicadas e julgadas improcedentes, além das ADIs pendentes de julgamento sem pedido de liminar (aguardando julgamento) ou com liminares indeferidas ou prejudicadas.

Esses dados apontam que a jurisdição constitucional do STF, por meio de ADI, a qual é representativa da atuação da nossa Corte Constitucional, interfere com alta intensidade nas decisões dos estados-membros e com pequeníssima frequência nos atos federais.

Em relação à pequena intervenção do Supremo Tribunal sobre as alegações de violação da autonomia estadual pela União, há:

- a) a ADI contra a alteração no art. 149, § 1º, CF, alterado pela EC 41/2003, prevendo que a alíquota mínima da contribuição dos servidores dos estados e dos municípios para custeio da previdência social não será inferior à contribuição dos servidores da União, asseve-

rando o STF que essa reforma na Constituição Federal não viola o pacto federativo e a autonomia constitucional (STF, ADI 3138, DJ 13.02.2012);

- b) a compreensão pelo Supremo Tribunal Federal de que a interpretação sobre o princípio federativo previsto no art. 60, § 4º, I, CF, deve ser feita a partir do “modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988” (STF, ADI 2024, DJ 22.06.2007).

Na ADI 3138, o Congresso Nacional como Poder Constituinte Derivado, reformador da Constituição Federal, estabeleceu regra de extensão da regulamentação dos servidores da União para os demais entes federativos. Apesar da inegável importância da adequada estruturação do regime de previdência social e da busca por maior equilíbrio econômico entre as fontes de custeio e os benefícios concedidos, observa intervenção na autonomia dos estados-membros na estruturação do seu funcionalismo e na conformação das suas responsabilidades no âmbito da previdência social.

De outro lado, a decisão exarada na ADI 2014 adota um *telos* interpretativo, utilizado com grande frequência pelo STF, não analisando a atuação dos entes federativos a partir do ideal de federalismo cooperativo e produzindo uma ampliação na centralização das competências legislativas na União em detrimento da pluralidade e da autonomia estadual.

Sobre o exercício da competência legislativa das Assembleias Legislativas, existem as seguintes declarações de afronta à Constituição Federal:

- a) sobre a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que vedou cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente modificados, afirmando nossa Corte Constitucional que a autonomia do estado-membro foi exercida em violação às competências privativas da União e con-

correntes firmadas na Constituição Federal (STF, ADI 3035, DJ 14.10.2005) e

- b) acerca da lei do estado da Bahia nº. 6.457/1993, a qual estabeleceu a obrigatoriedade da instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo, o STF compreendeu que se trata de exercício irregular da autonomia estadual por afrontar competência legislativa privativa da União (STF, ADI 874, DJ 28.02.2011).

A decisão sobre a competência dos entes federativos para confecção de atos normativos é, com frequência, questão complexa nas diversas federações contemporâneas. O Estado Federal brasileiro adota o desenho institucional norte-americano de que as competências não expressamente previstas na Constituição Federal são de atribuição dos estados-membros, nos termos do art. 25, §1º, CF.

De outro lado, há extenso rol de competências exclusivas, as quais não podem ser delegadas para outros entes federativos, e privativas, que são passíveis de delegação aos estados-membros pela União mediante aprovação de Lei Complementar, conforme previsão do art. 22, parágrafo único, CF. Essa moldura institucional firmada pelo texto constitucional brasileiro impõe um importante papel à União.

Por sua vez, a jurisdição constitucional brasileira e especialmente as decisões e julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Direitas de Inconstitucionalidade causam efeito ainda mais centralizador do modelo federal brasileiro. Em primeiro lugar, há interpretação de tendência centralizadora da extensão da competência da União na elaboração de normas gerais.

Por exemplo, a obrigatoriedade sobre o uso de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo é, ao mesmo tempo, matéria de trânsito (art. 22, XI, CF, competência privativa da União) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF, competência concorrente). O STF julgou inconstitucional

a obrigatoriedade de utilização de cinto em transporte coletivo estabelecida em norma estadual na ADI 874.

Também, a atuação do STF, na ADI 3035, compreendeu não ser possível o estado-membro regulamentar de forma mais rígida os mecanismos geneticamente modificados, dando menor ênfase à competência estadual de fixar normas específicas para proteção de proteção ao consumo, ao meio-ambiente e consumo, prevista no art. 24, V e VI, CF como concorrente.

A restrição à auto-organização dos estados-membros, desenhada nas constituições estaduais, sofre impactos ainda mais severos da jurisdição constitucional brasileira. O Poder Constituinte Originário brasileiro determinou, no art. 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que: “Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

No papel de guardião da Constituição Federal e árbitro dos conflitos federativos, o STF decidiu favoravelmente aos legitimados ativos em 97 ADIs, reconhecendo o emprego inadequado da auto-organização dos estados-membros. Em 53 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o Supremo declarou inconstitucionais leis infraconstitucionais aprovadas pela Assembleia Legislativa e sancionados pelos Governadores de Estado.

Nas seguintes Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o STF vislumbra a existência de limites não observados pelo Poder Constituinte Decorrente:

- a) na criação do direito a um vencimento integral por ano de exercício de cargo em comissão nos casos de exoneração, previsto no art. 32, §3º, Constituição do Rio Grande do Sul, sendo essa matéria de competência privativa de iniciativa legislativa do Governador do Estado em razão do princípio da simetria e da competência privativa da iniciativa legislativa da Presidência da República sobre servidores pú-

- blicos da União, segundo o art. 61, II, 'c', CF (STF, ADI 182, DJ 05.12.1997);
- b) na construção do princípio da hierarquia salarial, prevista no art. 39 da Constituição da Paraíba, “consistente na garantia de que haverá, em cada nível de vencimento, um acréscimo nunca inferior a cinco por cento do nível imediatamente”, violando o princípio da simetria por ser de iniciativa legislativa privativa do Governador do Estado a apresentação de projeto de lei sobre servidores públicos estaduais, nos termos do art. 61, II, 'a' e 'c', CF (STF, ADI 2863, DJ 28.05.2004);
 - c) no art. 183, § 4º, 'b' e 'c', da Constituição do Rio de Janeiro, a qual estabeleceu mecanismos de democracia direta da escolha de delegados de Polícia dentre os delegados de carreira a partir do voto unitário residencial, prevendo ainda a destituição por meio de decisão do Conselho Comunitário de Defesa Social do Município, além de violação ao art. 25, § 1º, CF, afirmou o STF que a Constituição Federal subordinou a Polícia Civil ao controle do Governador e não dos cidadãos, nos termos do art. 84, § 6º (STF, ADI 244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Acórdão, DJ 31.10.2002) e
 - d) o STF firmou jurisprudência em diversas ADIs no sentido de que a necessidade de aprovação pela Assembleia Estadual de convênio, ajustes e acordos firmados pelo executivo estadual em nome do estado-membro viola a separação dos poderes prevista no art. 2º, CF, como estabelecia, por exemplo, a Constituição de Santa Catarina (STF, ADI 1857, DJ 07.03.2003).

Os exemplos acima (ADIs 182, 2863, 244 e 1857) demonstram a utilização da jurisdição constitucional pelos Governadores para frear inovações promovidas pelas Assembleias Legislativas, já que o Poder Constituinte Decorrente é de atribuição exclusiva das casas legislativas estaduais. A tabela 3 abaixo demonstra que os Governadores são os legitimados ativos que mais utilizam o instrumento da ADI a partir do parâmetro do art. 25, CF.

Ainda, mais da metade das decisões favoráveis aos legitimados ativos foram obtidas pelos Governadores.

TABELA 2: Ações Diretas de Inconstitucionalidade com Fundamento no art. 25, CF, com Classificação a Partir do Legitimado Ativo (1988-2013)

Resultado	Assembleia	Assoc./ confed.	Governador	OAB	Partido	PGR	Total
Favorável ao Legitimado Ativo		17	85	1	35	18	156
Liminar deferida		3	21		2	2	28
Liminar deferida em parte			3		3	1	7
Procedente		9	52	1	21	12	95
Procedente em Parte		5	9		9	3	26
Desfavorável ao Legitimado Ativo	10	47	95	8	45	18	223
Aguardando Julgamento		16	32	5	11	6	70
Improcedente		3	9		2	1	15
Liminar Indeferida		1	4			1	6
Liminar Prejudicada			1				1
Não Conhecida	9	25	47	3	30	9	123
Prejudicada	1	2	2		2	1	8
Total	10	64	180	9	80	36	379

É necessário bastante equilíbrio e prudência pelo Supremo Tribunal Federal quando se encontra em conflito o executivo e o legislativo estaduais. De um lado, não se pode olvidar da separação dos poderes e, por consequência, proteger as garantias e as competências do governador contra atuações indevidas das Assembleias Legislativas. Essa importante função de guardião da Constituição o STF realiza por meio das ADIs.

Por sua vez, no Estado Federal, a pluralidade dos estados-membros deve ser desenvolvida principalmente nas constituições estaduais, além de

o papel inovador do Poder Constituinte Decorrente dever ser, no mínimo, respeitado. Nesse aspecto da jurisdição constitucional, existe um déficit na atuação do Supremo Tribunal Federal.

Assim, na ADI 244, não foi reconhecida a interessante inovação constitucional estadual de controle popular sobre a Polícia Civil e, na ADI 1857, a Corte Constitucional brasileira adotou visão tradicional da separação dos poderes (funções), que valoriza a independência dos poderes em detrimento da concepção do aprimoramento das relações de pesos e contrapesos (“*checks and balances*”) entre os poderes estatais.

Conclusão

O papel da jurisdição constitucional é complexo, pois necessita equilibrar diversas reivindicações do constitucionalismo e da democracia. No Estado Federal, os Tribunais detêm funções ainda mais relevantes, já que os juízes constituem-se em árbitros dos conflitos federativos.

Desse modo, o Poder Judiciário, nas federações, analisa a utilização adequada e em conformidade com a Constituição Federal das autonomias dos entes federativos subnacionais e, especialmente, dos estados-membros. A pluralidade dos estados-membros e a possibilidade de inovação institucional são produzidas pelas autonomias estaduais com o respeito às estruturas centrais do Estado Federal, sendo que estas precisam ser respeitadas e replicadas nos estados-membros.

O Supremo Tribunal Federal brasileiro, enquanto importante árbitro dos conflitos federativos e guardião da Constituição Federal, protege com grande intensidade as competências nacionais/federais e os poderes e as prerrogativas do Governador do estado-membro. De outro lado, o STF intervém intensamente na auto-organização dos estados-membros, ou seja, nas decisões tomadas pelo Poder Constituinte Decorrente, assim como na produção e na revisão das constituições estaduais. Também as ADIs jul-

gadas pela Corte Constitucional brasileira declaram inconstitucionais com grande frequência as leis infraconstitucionais estaduais.

Assim, a análise elaborada neste artigo demonstra a necessidade de repensar o papel da jurisdição constitucional brasileira acerca do respeito às autonomias estaduais, as quais são importantes fontes da pluralidade e da inovação institucional no Estado Federal.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

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

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

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

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IVO, Gabriel. **Constituição estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LEONCY, Léo Ferreira. **Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e defesa abstrata da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13.ed. Brasília: Ed. UNB, 2008. v.1, p. 475-486.

MARINS, Leonardo. Limites ao princípio da simetria constitucional. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 661-687.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica autonomia e centralização. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord). **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 95-121.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. **Direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Vírgilio Afonso. A strange kind of symmetry and the end of subnational constitutionalism in Brazil. **World congress of constitutional law**. Oslo. 2014.

▼ recebido em 20 jan. 2016 / aprovado em 20 jun. 2016

Para referenciar este texto:

ROBL FILHO, I. N. Autogoverno e autolegislação dos estados-membros na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ações diretas de inconstitucionalidade e art. 25 da Constituição Federal Brasileira. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 181-202, jan./jun. 2016.