

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA**

**VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES**

**MONICA HERMAN SALEM CAGGIANO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal 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 Napolini 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

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Monica Herman Salem Caggiano; Sebastião Sérgio Da Silveira; Vivian de Almeida Gregori Torres - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-401-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

### **Apresentação**

As pesquisas relatadas nesta obra, tem como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Constituição e Democracia II, no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 19 a 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, sediado em Brasília, sobre o tema “Desigualdades e Desenvolvimento: o papel do direito nas políticas públicas”.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos narrados pelos pesquisadores, realiza-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidos que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, que também tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos discutidos foram apresentados na ordem a seguir:

1. “PRERROGATIVA DE ESCOLHA E FUNÇÃO: PERSPECTIVAS SOBRE O FORO PRIVILEGIADO E A NOMEAÇÃO DE MINISTROS DO STF”, de autoria de Leonardo Barcellos Lopes e Maria Fernanda Miranda Lyra. O trabalho trata da importância de uma análise conjunta sobre a proposta de emenda constitucional que restringiria o foro por prerrogativa de função e a nova interpretação sugerida no âmbito do Supremo Tribunal Federal para essa matéria, somadas a um possível novo modelo de indicação e nomeação de Ministros da Corte. Considerando o princípio da separação de poderes, argumentaram que o momento é oportuno para reformar e emprestar ainda mais credibilidade às decisões da Corte, notadamente na fase em que se encontra, atuando como verdadeiro protagonista da cena política nacional.

2. “PODER CONSTITUINTE DECORRENTE E REPARTIÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIAS: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO”, tendo por autores Camilo Plaisant Carneiro e Raisal Duarte Da Silva Ribeiro, a pesquisa objetiva conceituar o Poder Constituinte, explicando suas derivações e aplicação prática desta espécie de Poder em relação aos Estados que compõem a Federação brasileira. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa buscam explicar a repartição político-administrativa de competências, observando se há efetivo respeito ao princípio da simetria no Estado brasileiro. São analisadas as Constituições dos Estados brasileiros em busca de respostas à pergunta: os Estados apenas repetem a Constituição Federal ou inovam em seus textos constitucionais.

3. “O TRANSCONSTITUCIONALISMO COMO MÉTODO PROPULSOR DA CONCREÇÃO DOS DIREITOS COLETIVOS NA SOCIEDADE MULTICÊNTRICA”, artigo apresentado por Elis Betete Serrano e Juvêncio Borges Silva, que exploram o método proposto pelo Professor Marcelo Neve quanto ao transconstitucionalismo, focado na sua relação com os direitos coletivos na sociedade multicêntrica. Demonstram que o método tem crescente importância devido à ausência de maneiras para resolução de atribuições entre ordens jurídicas conflitantes, buscando arquitetar o modo de relação entre essas ao invocar um diálogo e um conseqüente entrelaçamento de sapiências ao desenvolver meios de aprendizado recíproco, ressaltando a importância da consideração de direitos fundamentais, em especial os de natureza coletiva. Ao final, demonstram alguns efeitos práticos da utilização do transconstitucionalismo para impulsionar os direitos coletivos.

4. “O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA IGUALDADE”, de autoria de Diego Lenzi Reyes Romero e Alexandra Barbosa Campos de Araujo. Os autores apresentam a reflexão no sentido de que no Estado Social, o poder público é responsável por concretizar direitos fundamentais, tendo por foco o bem-estar, sendo que a igualdade é princípio norteador dos serviços públicos, os quais são regidos pelos princípios da continuidade, da mutabilidade e da universalidade. No caso, esse último indica que o serviço público deve ser acessível por todos, indistintamente, e adequado, para, assim, efetivar a garantia fundamental prevista legalmente. Observam que a igualdade, no enfoque da pesquisa, é a material, segundo a qual é possível se aplicar um fator de discriminação de modo a garantir que todos os que são efetivamente necessitados, tenham acesso a um serviço público adequado e eficiente.

5. “O PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR DIANTE DA APATIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA E OS REFLEXOS NO EXERCÍCIO DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE CIDADANIA”, artigo apresentado por Roberta de Miranda

Castellani e Anna Christina Zenkner, O estudo tem por objetivo analisar o problema político contemporâneo no Brasil, sob o enfoque do termo “cidadão” e sua concepção através da evolução histórica, até o conceito contemporâneo como “cidadão soberano”. As autoras focam no princípio constitucional da soberania do povo e o meio pelo qual é efetivado. Analisam o termo “Democracia” e seu real significado. Evidenciam, ao final, uma “apatia” política presente na sociedade brasileira, argumentando que o combate à apatia política deve ser feito para que essa barreira cultural política seja rompida e assim nasça um cidadão com senso crítico próprio e não apenas uma superficialidade de informações recebidas por veículos de comunicação.

6. “FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA – UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650”, de autoria de Renan Luiz dos Santos da Silva e Anna Paula Oliveira Mendes. O trabalho analisa o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, pelo Supremo Tribunal Federal, à luz da problemática que envolve o financiamento de campanhas eleitorais. Os autores inicialmente discutem os modelos de financiamento de campanhas eleitorais, sequencialmente empreendem uma análise do tema sob uma perspectiva de direito comparado e, por final, estabelecem uma crítica da decisão da Suprema Corte, sob a perspectiva das questões políticas e implicações sociais do julgamento na realidade prática da vida política do país.

7. “PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: EVOLUÇÃO E CRÍTICAS”, temática apresentada por Thaminne Nathalia Cabral Moraes e Silva e Gina Gouveia Pires de Castro. O estudo analisa o Princípio da Legalidade e a Separação dos Poderes, apresentando um histórico da Legalidade no mundo e no Brasil e, ao final, fazem algumas críticas ao primeiro e a forma, como este, vem sendo conduzido na atualidade.

8. “A RESERVA DE INICIATIVA E A INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS AUTORIZATIVAS”, artigo apresentado por Guilherme Aparecido da Rocha e Daniel Barile da Silveira. O trabalho tem como objeto as leis autorizativas, expediente utilizado por legisladores em relação às matérias cuja iniciativa foi reservada ao chefe do Poder Executivo. Os autores objetivam identificar por que elas são utilizadas, tendo em vista que a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, as classifica como inconstitucionais. Secundariamente, revisitam a tese de inocuidade, que tem amparado a existência das leis autorizativas. A pesquisa tem natureza compreensivo-analítica, pois visa reconstruir elementos de espécies legais oriundas da década de 30 que continuam a ser utilizadas no âmbito do Poder Legislativo.

9. "(RE)LEITURA DEMOCRÁTICA DA EXPRESSÃO ARISTOTÉLICA: DEVEMOS TRATAR IGUALMENTE OS IGUAIS E DESIGUALMENTE OS DESIGUAIS, NA MEDIDA DE SUA DESIGUALDADE". Tema abordado por Vinicius Da Costa Gomes, que elabora uma pesquisa analítica descritiva da igualdade geométrica e aritmética de Aristóteles possibilitando uma (re)leitura democrática da expressão "devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade". Preliminarmente, explica o contexto da frase por meio de uma análise da igualdade geométrica e aritmética. Posteriormente faz uma desconstrução diante da leitura do pensamento kantiano, da igualdade formal e da igualdade material. Por fim, demonstra como a expressão pode ser relida em um contexto democrático.

10. "ANÁLISE DO FENÔMENO DO PROTAGONISMO JUDICIAL À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, DA TEORIA DISCURSIVA DE JÜRGEN HABERMAS E DA PROPOSTA DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL", estudo proposto por Ana Paula Gonçalves da Silva e Michele Rocha Cortes Hazar. As autoras destacam a recorrência do fenômeno do protagonismo judicial no cenário jurídico do constitucionalismo brasileiro, dando ênfase ao ativismo judicial. São apresentados posicionamentos favoráveis e contrários à temática, optando pelo argumento de que o ativismo judicial é prejudicial à consolidação dos ideais constitucionais vigentes. Concluem que a existência da teoria discursiva de Jüger Habermas, como alternativa à atividade arbitrária exercida pelo judiciário, demonstra-se mais condizente com um Estado democrático e com o diálogo institucional.

11. "O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988". Artigo apresentado por Adriano Aranão e Renato Bernardi. A pesquisa analisa as possibilidades e limites da discricionariedade administrativa no Estado Social e Democrático de Direito, propondo a releitura dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da igualdade perante a administração. Apresenta critérios distintivos entre ato administrativo vinculado e discricionário, além de discorrer sobre os parâmetros constitucionais e legais que devem nortear a decisão discricionária. Inspirando nas luzes pós-positivistas, a pesquisa conta com a revisão bibliográfica sobre o tema e, adotando o método dedutivo, busca aproximar os preceitos constitucionais da atuação discricionária do administrador público.

12. "O TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO MEMBRO DE UM SISTEMA DE "COMITÊS-PODERES" EM UMA DEMOCRACIA", de autoria de Daniel Oitaven Pamponet Miguel e Fábio Periandro de Almeida Hirsch. O texto analisa a postura dos tribunais constitucionais perante o Executivo e o Legislativo à luz da visão de Sartori sobre o

papel dos comitês em uma democracia. A pesquisa é teórica, qualitativa e assume o procedimento metodológico da análise de conteúdo bibliográfico, justificando-se pela lacuna na literatura nacional quanto à aplicação da categoria “comitê” à posição institucional do Judiciário. Concluímos que os tribunais constitucionais, materialmente, compõem, com o Legislativo e o Executivo, um “sistema de comitês-poderes” e que sua atuação não tem apenas uma dimensão técnica, mas também uma dimensão político-estratégica, tanto no nível intrainstitucional quanto no patamar interinstitucional.

13. “O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: UMA BELA TEORIA PARA UMA PRÁTICA DIFÍCIL”, temática proposta por André Luiz Batalha Alcântara e Henrique Sampaio de Azevedo. O trabalho busca realizar uma avaliação crítica do Princípio da vedação do retrocesso social. Para tanto, descrevem como surgiu esse princípio e como ele foi importado para o Brasil. Posteriormente identificam quatro possíveis acepções para esse princípio e apresentam críticas de cunho fático, hermenêutico e normativo. Por fim, concluem que o referido princípio acaba não atingido o objetivo a que se propõe.

14. “CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL”. Artigo apresentado por Raquel Sant'Ana Bonisson. O trabalho aborda a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário na elaboração e implementação de políticas públicas decorrentes da omissão do Poder Executivo e Legislativo, desmitificando o poder discricionário da administração pública, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais retomados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Visando atingir o objetivo proposto, o autor, realiza uma análise do sistema de proteção integral da criança e adolescente; do poder discricionário da administração pública e a possibilidade da intervenção do Judiciário no Poder Executivo, bem como especifica os critérios e limites para tal interferência, levando em consideração o mínimo existencial e a reserva do possível.

15. “AS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”. Pesquisa exposta por Sandro Seixas Trentin. O artigo pretende analisar as transformações políticas visualizadas no estado contemporâneo, buscando a promoção de um Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos fundamentais através das políticas públicas, com ênfase no espaço local como ambiente adequado para desenvolvimento desse processo. O autor fez um estudo sobre o novo cenário para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos, no que se refere aos direitos fundamentais.

16. “A PROPRIEDADE RURAL NOS DEBATES DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE”, de autoria de João Daniel Macedo Sá. O estudo procura refletir sobre o processo constitucional brasileiro, para tanto, propõe analisar a proteção da propriedade rural a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que antecederam e delinearão os contornos da Constituição Federal de 1988. Desse modo, procura identificar em que medida, e sob qual contexto político, foi desenhada a fundamentação da proteção conferida à propriedade rural. Ao final, apresenta uma crítica ao resultado do processo legislativo e defende a necessidade de pensar os objetivos das políticas públicas no espaço agrário sob um novo enfoque constitucional, que traduza uma atuação mais eficiente do poder público.

17. “NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UM CONSTITUCIONALISMO DO FUTURO?”, pesquisa apresentada por Thiago Henrique Costa Silva e João Da Cruz Gonçalves Neto. Baseado no “constitucionalismo do futuro”, de José Roberto Dromi, o artigo busca delinear as características do novo constitucionalismo latino americano e traça um paralelo entre os dois. Para tanto, através de uma abordagem dedutiva, realiza uma pesquisa bibliográfica e estuda de forma comparativa as constituições latinas. Segundo os autores, os pensamentos anticolonialistas são fundamentos desse novo modo de pensar o constitucionalismo, que devolve o poder ao povo, sustentando um Estado plurinacional, promovendo uma verdadeira refundação estatal. Esse modelo, que parte da prática para a teoria, ainda está sendo formatado, mas apresenta avanços inegáveis em relação ao constitucionalismo.

Como se vê pela leitura dessa apresentação, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade da temática constitucional e democrática da atualidade.

Por fim, esperamos que o presente trabalho seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa do estado democrático de direitos.

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sebastião Sergio da Silveira – Universidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres – Universidade Nove de Julho



**PODER CONSTITUINTE DECORRENTE E REPARTIÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE COMPETÊNCIAS: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

**CONSTITUENT POWER DUE TO POLITICAL-ADMINISTRATIVE DIVISION AND COMPETENCES: APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SYMMETRY IN THE BRAZILIAN FEDERALISM**

**Camilo Plaisant Carneiro  
Raisa Duarte Da Silva Ribeiro**

**Resumo**

O presente trabalho tem o objetivo de conceituar o Poder Constituinte, explicando suas derivações e aplicação prática desta espécie de Poder em relação aos Estados que compõe a Federação brasileira. Através de pesquisa bibliográfica e legislativa busca explicar a repartição político-administrativa de competências, observando se há efetivo respeito ao princípio da simetria no Estado brasileiro. Desta maneira serão analisadas as Constituições de todos os Estados em busca de respostas à pergunta: os Estados apenas repetem a Constituição Federal ou inovam em seus textos constitucionais.

**Palavras-chave:** Poder constituinte, Princípio da simetria, Repartição político-administrativa

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present work has the objective to conceptualize the Constituent Power, explaining their derivations and practical application of this kind of Power in relation to States that compose the Brazilian Federation. Through bibliographical and legislative research in search of a political-administrative division of competences observing if effective on the principle of symmetry in the Brazilian State. In this way it must be analyzed as Constitutions of all States in search of answers to the question: States only repeat a Federal Constitution or innovate in their constitutional texts.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constituent power, Principle of symmetry, Political-administrative division

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil é a lei fundamental e suprema de todo ordenamento jurídico, sendo o fundamento de validade, direto ou indireto, de todas as demais normas jurídicas. Fruto das obras da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, a Carta Magna determinou a criação de Constituições Estaduais por todos os Estados-Membros e de Lei Orgânica, pelo Distrito Federal.

Com fulcro na determinação constante do artigo 25 da CRFB e no artigo 11 do ADCT, todas as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal foram criadas por suas respectivas Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, no prazo de um ano após a promulgação da Constituição Federal. A criação, a manutenção e a alteração das Constituições Estaduais é realizada por uma força política denominada Poder Constituinte Decorrente.

O Poder Constituinte Decorrente consiste na força motora capaz de criar e modificar os textos constitucionais estaduais. Por encontrar o seu fundamento de validade no Poder Constituinte Originário, o Decorrente deve observar algumas limitações no momento de sua atuação, entre elas as provenientes dos princípios extensíveis, que instituem a obrigatoriedade de observância das normas de organização da União Federal no âmbito estadual.

Nos Estados se destaca o princípio da simetria como um dos princípios extensíveis de observância obrigatória por esses Entes, se traduzindo em um conceito de caráter genérico que se funda na Constituição Federal como parâmetro de validade para a autoridade constituinte decorrente e para os atos normativos estaduais, assim como para a Lei Orgânica e a legislação municipal.

O presente trabalho objetiva analisar, através de pesquisa bibliográfica e legislativa, como a aplicação do princípio da simetria vem sendo realizada nas Constituições Estaduais do Brasil no que tange a repartição de competências político-administrativas, bem como observar como vem sendo construída a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Em um primeiro momento, analisa-se, brevemente, as características do Poder Constituinte Decorrente e as limitações sofridas em virtude do Princípio da Simetria. Em um segundo instante, observa-se o tratamento que é dado pela Constituição Federal acerca da repartição de competências político-administrativas. Em terceiro lugar, realiza-se um estudo comparativo entre os Estados e o Distrito Federal acerca da aplicação do princípio da simetria quando da adoção das competências político-administrativas em suas Constituições Estaduais e em sua Lei Orgânica. Em sequência, observa-se como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se posicionando acerca do tema. E, por fim, com base no estudo realizado, faz-se

conclusões acerca da aplicação do princípio da simetria no âmbito da repartição de competências político-administrativas.

## 2. PODER CONSTITUINTE DECORRENTE E PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

A Constituição é Lei Suprema e fundamental de qualquer ordenamento jurídico, resultante da atuação do Poder Constituinte, que lhe concede uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do seu texto (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 221), além de possibilitar a realização de alterações necessárias para a sua adequação aos novos ditames e exigências sociais.

O Poder Constituinte pode ser classificado em Originário, Derivado, Difuso e Decorrente. Em breves termos, podemos definir o Poder Constituinte Originário como aquele poder que possui uma força política capaz de gerar e manter uma nova Constituição (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 232; MORAES, 2008, p. 15). Trata-se de um poder inicial, ilimitado, permanente, incondicionado (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 232; MORAES, 2008, p. 15).

O Poder Constituinte Derivado e o Difuso, por sua vez, referem-se ao poder de realizar a alteração do texto constitucional, possibilitando a sua mudança, alteração ou reforma para adaptá-lo as novas realidades; sendo que no primeiro há a alteração formal do texto, através de emendas, enquanto que no segundo as alterações realizadas são informais, através da mudança de interpretação consubstanciada no fenômeno da mutação constitucional (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 263).

O Poder Constituinte Derivado e Difuso são modalidades secundárias, derivadas, limitadas e incondicionadas (MORAES, 2008, p. 30). Secundárias e derivadas porque encontram seu fundamento de validade na obra do Poder Constituinte Originário; limitadas, porque devem observar as limitações e restrições impostas pelo texto originário as modificações, em especial no que se refere as cláusulas pétreas; condicionadas porque o seu exercício encontra-se condicionado ao procedimento previsto no texto originário.

O Poder Constituinte Decorrente, por sua vez, é aquele capaz de instituir as Constituições Estaduais e, ao mesmo tempo, possibilitar a mudança de seu texto. O Poder Constituinte Decorrente trata-se de uma “modalidade anfíbia” (RIBEIRO, 2012, p. 140) concedida aos Estados-Membros, tendo em vista que ela possui a aglomeração, em plano estadual, das mesmas funções do Poder Constituinte Originário e do Poder Constituinte Derivado, em plano federal.

Além desta peculiaridade, o Poder Constituinte também possui outros pontos dignos de nota. Em primeiro lugar, trata-se de uma modalidade exclusiva de Poder Constituinte concedida a Federação, pois somente assim os Estados-Membros possuem descentralização suficiente para criarem, manterem e alterarem as suas Constituições.

Em segundo lugar, o Poder Constituinte Decorrente pode institucionalizar coletividades intraestatais, mas também rever o texto constitucional estadual (IVO, 1997, p. 101). Assim, ele pode ser classificado como Poder Constituinte Decorrente Inicializador e Poder Constituinte Decorrente de Segundo Grau (FERRAZ, 1979, p. 84).

O Poder Constituinte Decorrente Inicializador é aquele que possui a força política de criar e manter a Constituição Estadual, enquanto que o Poder Constituinte Decorrente de Segundo Grau é aquele capaz de alterar o texto constitucional estadual. Ambas categorias são hierarquicamente equivalentes, pois encontram seu fundamento de validade direto na obra do Poder Constituinte Originário (FERRAZ, 1979, p. 84).

Além disto, tanto o Poder Constituinte Decorrente Inicializador quanto o de Segundo Grau possuem as mesmas características. São derivados e subordinados, por encontrem seu fundamento direto de validade na Constituição Federal. São limitados, porque devem observar as restrições previstas pela Constituição Federal. São condicionados, porque seu exercício depende de formas e condições pré-estabelecidas pela Constituição Federal.

Faz-se mister ressaltar também que o Poder Constituinte Decorrente possui uma soberania mitigada. Possui soberania porque inaugura uma nova ordem jurídica dentro do Estado-Membro pela elaboração da Constituição Estadual, que é vista como o fundamento máximo de validade de todas as normas jurídicas estaduais, que se encontram na circunscrição territorial do Estado. Mas é mitigada porque deve observar os ditames da Constituição Federal, não podendo contrariá-la, sob pena de inconstitucionalidade.

Ainda neste contexto, cumpre salientar que, em razão da principialidade relativa do Poder Constituinte Decorrente (FERRAZ JÚNIOR, 1989), filia-se à corrente na qual entende que o mesmo não é uma espécie do Poder Constituinte Derivado, mas sim uma nova modalidade de Poder Constituinte, autônoma e desvinculada deste<sup>1,2</sup>

Conforme salientado, o Poder Constituinte Decorrente é limitado pelas restrições impostas pela obra do Poder Constituinte Originário. Nesse sentido, pode-se afirmar que:

---

<sup>1</sup> Em sentido contrário, vide: MORAES, 2008, PP. 30-53.

<sup>2</sup> Explica-se: o Poder Constituinte decorrente goza de relativa principialidade, pois inaugura a ordem jurídica superior do Estado-Membro, embora esteja condicionada aos ditames impostos pelo texto constitucional federal.

(...) o Poder Decorrente é um Poder juridicamente limitado. Nasce, vive e atua com fundamento na Constituição Federal que lhe dá supedâneo; é um poder, portanto, sujeito a limites jurídicos, impostos pela Constituição Maior [FERRAZ, 1979, p. 130]

Estas limitações podem ser de ordem negativa ou positiva (FERRAZ, 1979, p.133). As limitações negativas são aquelas que impõe que as Constituições Estaduais não podem contrariar as disposições da Constituição Federal. Já as limitações positivas são aquelas que implicam no fato de que as Constituições Estaduais, dentro de seus limites territoriais, devem aplicar os preceitos, os fins e o espírito da Constituição Federal.

Além disto, as limitações podem ser provenientes dos princípios constitucionais sensíveis, dos princípios constitucionais estabelecidos e dos princípios constitucionais extensíveis (SILVA, 2005, P. 611-617).

Os princípios constitucionais sensíveis são aqueles estabelecidos no artigo 34, VII da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>3</sup>, cujo descumprimento enseja a restrição de autonomia dos Estados, em face da imposição de intervenção federal.

Os princípios constitucionais estabelecidos são aqueles nos quais limitam a autonomia organizatória dos Estados, cujas regras revelam previamente a matéria de sua organização ou seu caráter vedatório, podendo ser expressas, implícitas ou decorrente do sistema constitucional adotado.

Já os princípios extensíveis são aqueles que demonstram as regras de organização da União que são de aplicação obrigatória pelos Estados-Membros. Nesse âmbito, insere-se o princípio da simetria.

O princípio da simetria trata-se de uma espécie de limitação proveniente dos princípios constitucionais extensíveis, no qual determina a observância das normas de organização instituídas para a União Federal quando da sua adoção à nível estadual ou municipal. Trata-se da instituição da Constituição Federal como moldura de validade para as Constituições Estaduais e para certos atos estaduais (LEGALE, 2010, p. 12).

O princípio da simetria foi adotado no ordenamento jurídico pátrio, pela primeira vez, na Constituição de 1967, que determina que os Estados deveriam respeitar o processo legislativo federal quando da criação e modificação das normas de processo legislativo estadual.

---

<sup>3</sup> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Assim, de acordo com o artigo 13, III, daquela Constituição<sup>4</sup>, o princípio da simetria só era aplicado no que se referia as normas de processo legislativo.

Todavia, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil o princípio da simetria passou a ser aplicado de forma a englobar um âmbito maior de matérias, para além do processo legislativo<sup>5</sup>, podendo ser observado no âmbito da repartição de competências, da fiscalização quinária, na temática dos direitos fundamentais, entre outras disciplinas materialmente constitucionais.

O princípio da simetria deixou de ser expressamente previsto no texto constitucional federal, mas, no entanto, continuou sendo utilizado como base de aplicação em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal. De acordo com NETO (2011, p. 110), o princípio da simetria, no sistema jurídico atual, passou a ser extraído da cláusula de separação de poderes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se consolidando no sentido de entender que o princípio da simetria deve ser observado em algumas normas de organização oriundas do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (MORAES, 2008, pp. 478-480). Este trabalho, no entanto, se limitará a analisar a aplicação do princípio da simetria na repartição de competências político-administrativas.

### 3. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A repartição de competências político-administrativas diz respeito a um tema essencialmente ligado a Federação. Nesse sentido, cabe esclarecer que:

(...) o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (saí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e locais, consagradas na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 851)

Assim, a repartição de competências legislativas e administrativas de um Estado Federal define o próprio caráter da distribuição geográfica do poder, delimitando o espaço de atuação de cada um daquelas que a integram (BARACHO JÚNIOR).

---

<sup>4</sup> Art 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:(...) III - o processo legislativo;

<sup>5</sup> Acerca da análise da aplicação do princípio da simetria na seara do processo legislativo, após a Constituição de 1988, vide: RIBEIRO, 2015, P. 186 e ss.

O artigo 21 da Carta Constitucional institui as competências gerais da União, que são, essencialmente executivas, compreendendo as atribuições administrativas e governamentais. São competências materiais exclusivas, ou seja, são indelegáveis, atribuída a um ente, com exclusão dos demais (SILVA, 2005, p. 481).

O artigo 22 da Constituição Federal refere-se à competência legislativa privativa da União, que, embora enumerada como própria desta entidade, vislumbra possibilidade de delegação (SILVA, 2005, p. 481).

Conforme o parágrafo único, mediante lei complementar, poderá a União autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas neste artigo. Se for utilizada, a lei complementar não poderá transferir toda a regulação da matéria privativa da União, ao passo que a delegação deverá se referir apenas às questões específicas. Ademais, a União pode retomar a sua competência, legislando a qualquer momento sobre o mesmo assunto, já que a delegação não se equipara à abdicação de competência (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 869).

O artigo 23 consagra as competências administrativas comuns, cumulativas ou paralelas, a qual vários entes da federação são tidos como aptos para desenvolvê-las. Consiste na faculdade de legislar ou praticar certos atos em certa esfera, conjuntamente, pelos entes federativos previstos. O parágrafo único deste artigo prevê que lei complementar federal deverá disciplinar a cooperação entre os Entes para a realização desses objetivos comuns.

Se ocorrer conflitos entre esses Entes, no instante de desempenharem suas funções comuns, há de se cogitar o critério da preponderância de interesses, de forma que caberá a União Federal “as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e os Municípios concernem os assuntos de interesse local” (SILVA, 2005, p. 478).

O artigo 24 prevê as competências legislativas concorrentes, que consistem em um “condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros” (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 870). Estas competências permitem que, no sistema constitucional, a União, os Estados e o Distrito Federal legislem concomitantemente sobre uma mesma matéria.

Os parágrafos do mencionado dispositivo constitucional explicitam a forma de funcionamento destas competências. Caberá à União Federal editar normas gerais, tendo os Estados competência suplementar. Ou seja, os Estados devem editar normas específicas, que serão aplicadas para a sua realidade. No entanto, caso a União Federal não exerça sua

competência, os Estados terão competência legislativa plena, podendo editar normas gerais e específicas, para atender as suas peculiaridades.

A partir do momento que a União resolver editar normas gerais, haverá um bloqueio de competência estadual (MENDES, COELHO, BRANCO, 2010, p. 871). Os Estados, a partir deste momento, não poderão editar mais normas gerais, mas apenas normas específicas de acordo com a normativa geral editada pela União.

O artigo 25, em seus parágrafos, atribui aos Estados o poder de auto-organização e os poderes reservados. A maior parte das competências administrativas dos Estados são remanescentes ou reservadas, não estando explicitamente enumeradas na Carta Constitucional Federal. Estas “competências remanescentes ou reservadas denominam as que não hajam sido conferidas, implícita ou explicitamente, à União e Municípios, nem conflitem com as proibições à atuação das unidades da federação” (MORAES, 2008, p. 342-343).

Por fim, o artigo 30 da Constituição Federal aborda as competências reservadas aos Municípios. Os seus incisos I e II englobam grande parte de suas competências que estão implícitas quando se prevê a competência privativa aos Municípios sobre temas de interesse local e produção de normativa suplementar.

#### 4. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS: APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Em primeiro momento, será objeto de análise as Constituições dos Estados que compõem a Região Sul, ou seja, as Constituições do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, no Título II, referente à organização do Estado, não menciona as competências político-administrativas do Estado, devendo-se aplicar integralmente o disposto na carta federal. Apesar disto, o artigo 13 da CERS elenca outras competências municipais, além daquelas que foram impostas pela carta federal.

A Constituição do Paraná prevê que o Estado poderá exercer toda competência federativa que não lhe for vedada pela Constituição Federal, conforme determina o artigo 11. Os artigos seguintes, respectivamente, reproduzem as disposições constitucionais federais acerca das competências comuns e das concorrentes. E o seu artigo 17 enumera as competências municipais.

A Constituição de Santa Catarina, em seu artigo 8º, enumera as competências do Estado, salientado que ele poderá exercer todas as atribuições que não lhe forem vedadas pela Cata



Federal. O artigo 9º prevê as competências comuns e o 10, as concorrentes, sendo que nada mais faz do que reproduzir os dispositivos fixados pela Constituição Federal.

Nota-se que as constituições estaduais do Paraná e de Santa Catarina reproduzem, inutilmente, os dispositivos acerca das competências comuns e concorrentes.

Vamos à análise das constituições estaduais da região Sudeste, com a observância dos textos do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

A Constituição do Rio de Janeiro trata a organização do Estado no Título III. O artigo 72 prevê que as competências gerais do Estado serão aquelas não vedadas pela Carta Federal. Sequencialmente, realiza a reprodução das normas federais acerca das competências comuns e concorrentes.

A Constituição de São Paulo trata da Organização do Estado no Título III, mas não elenca as competências estaduais nem dos municípios. Tendo em vista que as mesmas já estão contempladas na Constituição Federal e que as demais Constituições Estaduais somente fazem um “recorte e cola”, parece ser esta a solução mais coerente normativamente.

A Constituição do Espírito Santo apenas prevê as competências gerais do Estado no artigo 19 e dos Municípios no artigo 28, não reproduzindo os termos da carta federal no que diz respeito as competências comuns e concorrentes.

A Constituição de Minas Gerais diz que, em seu artigo 9º, que o Estado poderá exercer toda competência não vedada pela Carta Federal, elencando, no artigo 10, as competências gerais do Estado. O parágrafo primeiro do artigo 10 prevê que o Estado, quando no exercício de competências concorrentes, exercerá competência suplementar, ou, se inexistir norma federal sobre matéria geral, competência plena. E o artigo 11 reproduz as competências comuns elencadas na Carta Federal.

Novamente, em termos de competências comuns e concorrentes, as Constituições Estaduais da Região Sudeste ou não abordam este assunto ou, quando o fazem, reproduzem as normas constantes na legislação constitucional federal.

Passemos à análise das competências político-administrativas realizadas pelas constituições da região centro-oeste, analisando, também, a lei orgânica do Distrito Federal, devido a sua peculiar posição dentro do sistema federativo brasileiro.

A Constituição Estadual de Mato Grosso nas disposições gerais do Título III, que trata da Organização do Estado, não realiza nenhuma previsão acerca da repartição das competências federativas.

O artigo 4º da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul dispõe que o Estado exercerá as competências não vedadas pela Constituição Federal. No artigo 8º, a CEMS dispõe

que o Estado exercerá, em comum com a União e os Municípios, as competências previstas no artigo 23 da Carta Maior. Há a previsão também das competências municipais no artigo 17 do texto constitucional estadual.

A Constituição de Goiás elenca as competências estaduais ao longo do artigo 4º. No parágrafo primeiro, elenca as competências legislativas do Estado; no parágrafo segundo, assim como no artigo 6º, reproduz as competências comuns previstas na Carta Federal; e no parágrafo terceiro prevê a competência legislativa plena do Estado, quando do exercício da competência concorrente e privativa da União, quando não houver sido editada norma federal geral, e quando da edição de normas específicas. No artigo 5º, a CEGO enumera competências gerais do Estado.

O capítulo terceiro do Título II da Lei Orgânica do Distrito Federal aborda as competências político-administrativas do Distrito Federal. O artigo 15 elenca as competências privativas do Distrito Federal, que englobam tanto as competências estaduais quanto as municipais previstas na Constituição Federal. O artigo 16 reproduz as competências comuns previstas no artigo 23 da Carta Federal. E o artigo 17 reproduz os mesmos dispositivos do artigo 24 da Carta Maior, acerca das competências concorrentes.

Conclui-se que as constituições estaduais da Região Centro-Oeste também não inovam em matéria da repartição de competências federativas, reproduzindo as normas constitucionais federais. A Lei Orgânica do Distrito Federal também reproduz os dispositivos da Carta Federal, com a peculiaridade de abranger tanto as competências municipais e as estaduais, tendo em vista a sua modalidade híbrida de ente federativo.

As Constituições da Região Nordeste também são padronizadas no que tange a repartição de competências, reproduzindo praticamente de forma integral a Carta Federal.

A Constituição de Alagoas, acerca da competência do Estado, apenas menciona no seu artigo 7º que “exercerá o Estado, exclusiva, concorrente ou supletivamente, as competências que lhe são reservadas pela Constituição da República, sem prejuízo de todas as demais que lhe não sejam expressamente excluídas.”

A Constituição da Bahia, em seu artigo 11, enumera, ao longo de dezenove incisos, as competências gerais do Estado e, em seu artigo 12, reproduz a carta federal no que tange a competência para legislar concorrentemente.

O artigo 14 da Constituição do Ceará elenca as competências gerais do Estado, ao longo de dezenove incisos. O artigo 15 reproduz as competências comuns e o artigo 16, as competências concorrentes.

A Constituição do Maranhão, em seu artigo 11, prevê que o Estado terá competência geral em tudo aquilo que a Constituição Federal não lhe vedar. Em seu artigo 12, prevê as

competências comuns, no inciso I, e as competências concorrentes, no inciso II, reproduzindo as normas federais neste assunto.

A Constituição da Paraíba prevê as competências estatais no artigo 7º. Em seu parágrafo primeiro enumera sete incisos com as competências exclusivas do Estado; no parágrafo segundo, prevê as competências privativas e concorrentes; e no parágrafo terceiro, as competências comuns.

O artigo 5º da Constituição de Pernambuco diz que o Estado exerce as competências em seu território que não lhe forem vedadas pela Constituição Federal, reproduzindo no parágrafo único as competências comuns.

O artigo 13 da Constituição do Piauí prevê que o Estado poderá exercer os poderes não vedados pela Carta Federal, e no artigo 14 elenca as competências comuns, no inciso I, e as concorrentes, no inciso II.

A Constituição do Rio Grande do Norte enumera no artigo 18 as competências gerais do Estado. No artigo 19 reproduz a competência comum; e no 20, a concorrente.

A Constituição do Sergipe, no artigo 7º, prevê quinze competências gerais do Estado; no artigo 8º, duas competências legislativas privativas; no 9º, as competências concorrentes; no artigo 10 prevê que além as competências expressas, o Estado possui a competência para os remanescentes.

A Constituição de Alagoas, no artigo 12, a Constituição do Ceará, no artigo 28, a Constituição da Paraíba, no artigo 11, a Constituição do Piauí, no artigo 22, a Constituição do Rio Grande do Norte, no artigo 24 e a Constituição do Sergipe, no artigo 18 preveem competências dos Municípios.

Pela análise das Constituições da Região Nordeste percebe-se os constituintes decorrentes dos Estados da Bahia, Ceará Paraíba, Rio Grande do Norte e do Sergipe elencaram competências gerais dos Estados, ficando os outros apenas explicitando que os Estados poderão exercer os poderes não vedados pelo constituinte originário. No que tange as competências comuns e concorrentes, os Estados reproduzem o disposto na Carta Federal, não acrescentando nada além do que fora previsto pelo constituinte federal.

Por fim, passa-se a análise das Constituições Estaduais da Região Norte.

A Constituição do Acre, em seus artigos 10 a 12, prevê a competência dos Estados, enumerando poucas atribuições, explicitando sempre o respeito aos preceitos da normativa constituinte originária.

A Constituição do Amapá, nos artigos 10 a 12, prevê a competência dos Estados: o artigo 10 relata que o Estado será competente em tudo aquilo que a Constituição Federal não vedar; o artigo 11 prevê as competências comuns; e o artigo 12, as competências concorrentes.

A Constituição do Amazonas, em seu artigo 16 dispõe que o Estado poderá exercer todas as competências que não foram dadas exclusivamente à União e aos Municípios. No artigo 17 estão elencadas as competências comuns e no artigo 18, as concorrentes.

A Constituição do Pará no artigo 16 prevê que o Estado pode exercer as competências não vedadas na Carta Federal; no artigo 17, as competências comuns; e no art. 18, as concorrentes.

O artigo 8º da Constituição de Rondônia menciona que ao Estado compete exercer todos poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe forem vedados pela Constituição Federal, elencando, em seus incisos, algumas das suas atribuições.

O artigo 11 da Constituição de Roraima prevê as competências gerais dos Estados e o artigo 13, as suas competências concorrentes.

A Constituição do Acre, no artigo 22, e a de Amapá, no artigo 17, elencam, em seu texto, também, as competências dos Municípios.

A Constituição do Tocantins, no artigo 5º relata a competência comum da implementação continuada de ações voltadas para à formação e o desenvolvimento da criança e do adolescente, de acordo com o previsto no artigo 23 da Carta Federal. No artigo 6º prevê onze incisos com competências gerais do Estado e no 7º reproduz as competências concorrentes.

Todas as Constituições da Região Norte reproduzem as normas constantes na Constituição Federal sobre as competências comuns e as competências concorrentes. São poucos os constituintes decorrentes que enumeram as competências privativas dos Estados, também sendo percebido a padronização destas cartas constitucionais neste tema.

Assim sendo, observa-se que as Constituições Estaduais, no que tange a repartição de competência político-administrativa, acabam reproduzindo em geral o texto da Constituição Federal que instituiu com relação as competências comuns e concorrentes. Quanto as competências privativas dos Estados, a maior parte das Constituições Estaduais preferem não as exemplificar e, quando o fazem, nota-se uma padronização entre elas.

Nos dizeres de Baracho Júnior:

No exercício de suas competências, os Estados encontram-se entre o amplo espaço conferido à União e ao que foi deferido aos Municípios. Com as restrições que têm sido impostas aos Estados no âmbito da atuação legislativa concorrente, como indicado acima, o papel legislativo dos Estados está cada vez mais relegado a um plano secundário, tornando ainda mais frágil a federação brasileira (p. 15).

Desta forma, a repartição de competências político-administrativa parece ser um tema que impossibilita inovações por parte do Constituinte Decorrente, de forma que a soberania das Constituições Estaduais sobre o tema é quase invisível.

## 5. PRINCÍPIO DA SIMETRIA, REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Passemos a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que em grande parte dos julgados acerca da repartição de competências política-administrativas envolve questões de superposição do exercício da competência legislativa privativa da União e o exercício da competência concorrente por parte dos Estados.

Apesar da análise das Constituições Estaduais evidenciar que grande parte dos dispositivos constantes em seus textos são normas de reprodução da Carta Constitucional Federal, muitos conflitos ocorrem no âmbito da repartição de competências entre os entes da Federação, especialmente havendo conflitos entre a competência legislativa privativa da União e a competência comum e concorrente. Desta forma optou-se por expor alguns dos julgados do Supremo Tribunal Federal acerca deste tema.

O artigo 22, em seu inciso primeiro, prevê que compete privativamente à União Federal legislar sobre, entre outras matérias, direito do trabalho e direito processual. Há alguns julgados que declaram leis estaduais inconstitucionais sob o fundamento de violação desta competência federal. De forma exemplificativa, colaciona-se dois precedentes:

Ementa: Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.314, de 1º-4-2004, do Estado de Rondônia, que impõe às empresas de construção civil, com obras no Estado, a obrigação de fornecer leite, café e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecerem com antecedência mínima de 15 (quinze) minutos ao seu primeiro turno de labor. Usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho (inciso I do **art. 22**). Ação julgada procedente. (**ADI 3.251**, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 18-6-2007, Plenário, *DJ* de 19-10-2007.)

Ementa: À União, nos termos do disposto no **art. 22**, I, da Constituição do Brasil, compete privativamente legislar sobre direito processual. Lei estadual que dispõe sobre atos de Juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas, tem natureza processual e não meramente procedimental. (**ADI 2.257**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plenário, *DJ* de 26-8-2005.)

Cumprе salientar que a extensão do artigo 22 do texto constitucional “já traduz a amplitude da competência da União, em nítida mão contrária ao propósito do sistema federativo” (FERREIRA, 2012, p. 91). Por conta da quantidade de ramos que a União Federal pode

disciplinar, os Estados acabam tendo a sua competência muito restrita. Em regra, as competências residuais costumam ser amplas em outras áreas, absorvendo tudo o que não tem uma destinação específica. No entanto, quanto a repartição de competência político-administrativas, a União Federal continua com a sua tendência centralizadora, oriunda de um histórico de federalismo por desagregação.

O inciso quarto do artigo 22 da Carta Federal dispõe que compete à União privativamente legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão. Há algumas ações diretas de inconstitucionalidade impetradas e julgadas procedentes em face de leis estaduais que realizam normativa nesta questão, como é o caso das ADI 3.846/PE, ADI 855/PR; ADI 3.759/SP.

O artigo 23, em seu inciso XII, dispõe que é competência comum da União, Estados e Distrito Federal legislarem acerca do estabelecimento e da implantação de educação para a segurança no trânsito. Todavia, quando os Estados vão legislar sobre esta matéria, muitas vezes, suas leis são julgadas inconstitucionais, sob o pretexto de ferir o disposto no art. 22, IX que prevê que é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo, por exemplo, impetrada a ADI 3.055 em face de lei estadual do Paraná que determinava a imposição de multa aos condutores de veículos automotores que transitassem permanentemente com os faróis acessos nas rodovias do Estado, conforme a ementa:

Legislação sobre trânsito: competência privativa federal: CF, art. 22, XI. Lei 11.766, de 1997, do Estado do Paraná, que torna obrigatório a qualquer veículo automotor transitar permanentemente com os faróis acesos nas rodovias do Estado do Paraná, impondo a pena de multa aos que descumprirem o preceito legal: inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito. (ADI 3.055, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006.)

O artigo 22, no inciso XX, determina que a União é competente privativamente para legislar sobre o sistema de consórcios e sorteios. Várias leis estaduais foram questionadas, através da via de ação direta, por transgredir este dispositivo, como, por exemplo, acontece nos seguintes julgados:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade – Legislação estadual pertinente à exploração de atividade lotérica – Discussão sobre a competência para legislar sobre o tema referente a sistemas de sorteios – Matéria submetida ao regime de competência privativa da União (...) Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma abrogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da

ilegitimidade constitucional. Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados.(STF, **ADI 3.148**, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2006, Plenário, *DJ* de 28-9-2007.)

(...)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Criação de serviço de loteria por lei estadual (Lei 8.118/2002, do Estado do Rio Grande do Norte.) Vício de iniciativa. Competência privativa da União. Expressão ‘sistemas de consórcios e sorteios’ (CF, **art. 22, XX**) inclui serviço de loteria. Proibição dirigida ao Estado-membro prevista no DL 204/1967. Precedente: ADI 2.847/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 26-11-2004, Tribunal Pleno. (STF, **ADI 2.690**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 7-6-2006, Plenário, *DJ* de 7-6-2006.)

O artigo 22, XXIV da CF prevê que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O artigo 24, IX, por sua vez, institui que é da competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e deporto. Apesar de haver este último preceito, muitas legislações estaduais, quando legislam sobre educação, acabam tendo ações de inconstitucionalidade ajuizadas sob o fundamento de que estão violando o preceito 22, XXIV da Carta Federal, tal como ocorre na ADI 3.098, *in verbis*:

[...] O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena ‘para atender a suas peculiaridades’ (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). A Lei 10.860, de 31-8-2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a CF, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. (STF, **ADI 3.098**, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-2005, Plenário, *DJ* de 10-3-2006.)

Assim sendo, parece evidente a orientação proveniente do referido julgado, corroborando o que tem sido demonstrado ao longo do presente trabalho.

## 6. CONCLUSÕES

Pela análise de todo o exposto, percebe-se que os poderes político-administrativos, no Brasil, são mais centrados em torno da União Federal, que possui competência mais ampliada, restando pouco espaço para a atuação dos Estados-Membros.

Desta forma, conclui-se que, em tema de repartição de competências político-administrativas, a *descentralização vertical* muito pouco se encontra, de fato, descentralizada. Há uma forte centralização de competências em torno do ente central, qual seja, a União Federal, havendo poucas matérias delegadas aos Municípios, e disto o que sobrar, residualmente, será imputado à atribuição dos Estados.

Assim, as Constituições Estaduais, no que tange as competências federativas, somente reproduzem, em regra, o disposto na carta federal no que se refere às competências comuns e concorrentes, elencando, em poucos casos, as atribuições gerais dos Estados.

Pela análise realizada, percebe-se a padronização das cartas constitucionais federais no contexto da repartição de competências federativas, o que causa o engessamento da atuação do Poder Constituinte Decorrente, que se torna mero reproduzidor das disposições contidas na Constituição Federal.

Soma-se ainda o fato de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se posicionando no sentido de julgar a inconstitucionalidade de leis estaduais que exorbitem do poder residual, quase que inexistente, de legislar sobre as matérias que são disciplinadas como de competência privativa da União Federal. Em alguns julgados, pode-se perceber que até mesmo quando o Estado tenta se valer de sua competência concorrente ou comum, o Supremo Tribunal Federal acaba entendendo pela invalidade da normativa, em virtude de haver algum ponto de tangenciamento com as competências privativas da União Federal.

Assim sendo, observa-se que a aplicação do princípio da simetria, no que tange a repartição de competências político-administrativas, vem engessar mais ainda o modelo federativo em que vivemos, de forma que as contribuições dos Estados neste cenário são cada vez mais problemáticas.



## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DOCTRINÁRIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **A Constituição do Estado Federal e das Unidades Federadas**. Revista de Informação Legislativa nº 95, jul/set.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

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

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

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Poder Constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**, 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 142.

HORTA, Raul Machado. **Normas centrais da constituição federal**. Revista de Informação Legislativa, v. 34, n. 135, p. 175-178, jul./set. de 1997.

IVO, Gabriel. **Constituição Estadual**. São Paulo: Mas Limonad, 1997.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Princípios Condicionantes do Poder Constituinte Estadual em Face da Constituição Federal**. Revista de Direito Público nº 92, out-dez 1989.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. **Federalismo Constitucional e Reforma Fedetativa: Poder Local e Cidade-Estado**. Lumen Juris, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 4ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

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

NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Constitucionalismo Democrático e Governo das Razões**. Editora Lumen Juris: 2011.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **A competência legislativa concorrente no Brasil: a participação restrita dos Estados.** Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/primeira-edicao/artigo-Jose-Alfredo-de-Oliveira-Baracho-Junior-a-competencia.pdf> Acesso em 22 de fevereiro de 2015.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional.** Revista de Informação Legislativa, 120:159, 1993.

RIBEIRO, Raisal Duarte da Silva. **Princípio da Simetria: a Restrição do Poder Constituinte dos Estados Membros face a sua aplicação não ponderada.** Revista Jurídica, UniSEB, Ano 2, n. 2 (out 2012). Ribeirão Preto, SP: UNICOC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Acerca do Poder Constituinte Decorrente: aplicação do princípio da simetria no processo legislativo.** In: Teoria Constitucional, organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Paulo Roberto Barbosa Ramos. Florianópolis, CONPEDI, 2015, p.186-213.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

## LEGISLATIVAS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 23 mar. 2017

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: [http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC\\_2013\\_67\\_e\\_68\\_emds.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2013_67_e_68_emds.pdf) Acesso em 23 mar. 2017

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=jOK8zfzBfbE%3d&tabid=3683&mid=5358> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em: [http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic\\_parana.pdf](http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ESPÍRITO SANTO. Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: [http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Disponível em: <http://sic.al.mt.gov.br/files/post/files/constituicao-de-mato-grosso.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <http://www.al.ms.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=vY9Gt9a1ypw%3d&tabid=220> Acesso em 23 mar. 2017.

LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/inicio;jsessionid=EA6800F9491A5E3C7E0E88ECCC0B86DA.lifera y2> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_rondonia.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_rondonia.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. Disponível em: [http://www.al.rr.gov.br/publico/setores/000/2/download/constitui%C3%A7%C3%A3o\\_estadual.pdf](http://www.al.rr.gov.br/publico/setores/000/2/download/constitui%C3%A7%C3%A3o_estadual.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS. Disponível em: [http://www.mpam.mp.br/attachments/article/1855/Constituicao\\_Amazonas\\_2010.pdf](http://www.mpam.mp.br/attachments/article/1855/Constituicao_Amazonas_2010.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE TOCANTINS. Disponível em:  
[http://www.al.to.gov.br/arquivos/documento\\_33721.PDF#dados](http://www.al.to.gov.br/arquivos/documento_33721.PDF#dados) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Disponível em:  
<http://www.ac.trf1.gov.br/legislacao/Constituicoes/ConstituicaoAcre/index.htm> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. Disponível em:  
<http://pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParaateaEC48.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. Disponível em:  
<http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=ce#6> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO. Disponível em:  
<http://www.al.ma.leg.br/page.php?id=44> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.  
[http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_ceara.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_ceara.pdf) Disponível em: Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. Disponível em:  
[http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao\\_piaui.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_piaui.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Disponível em:  
<http://www.alepe.pe.gov.br/downloads/legislativo/ConstituicaoEstadual.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Disponível em:  
<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/constituicaoatualizada/originalconstituicaoestadual.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. Disponível em:  
<http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/constituicaoestadualpb.pdf> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em:  
<http://www.gabinetecivil.al.gov.br/legislacao/constituicao-estadual> Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. Disponível em:  
[http://www.al.se.gov.br/constituicao\\_estadual.asp](http://www.al.se.gov.br/constituicao_estadual.asp) Acesso em 23 mar. 2017.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. Disponível em:  
[http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/26032014174251000000\\_constituicao\\_2014.p  
df](http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/26032014174251000000_constituicao_2014.pdf) Acesso em 23 mar. 2017.