



# O STF E O EQUILÍBRIO FEDERATIVO: ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E A INÉRCIA CENTRALIZADORA

*Edilberto Pontes Lima\**

## **Resumo**

O presente artigo discute a forte centralização brasileira a partir da análise da jurisprudência do STF. Contrapõe os discursos em prol da descentralização de boa parte dos integrantes da Corte máxima com a prática de decisões que privilegiam a centralização. A metodologia utilizada examina não apenas as decisões do STF, mas os votos dos ministros, incluindo os vencidos. Enfatiza que apesar de a Constituição Federal consagrar a federação como forma de Estado, de estabelecer que cada Estado elabora sua própria Constituição, de prever competências legislativas comuns e concorrentes, na prática, há muitas características de Estado unitário no Brasil. Na maior parte das ocasiões em que os Estados ensaiaram soluções constitucionais inovadoras, o STF os reconduziu ao modelo federal, prestigiando o princípio da simetria.

## **Palavras-chave**

Federalismo. STF. Competências legislativas. Centralização. Descentralização. Democracia

## **THE SUPREME COURT AND THE FEDERAL EQUILIBRIUM: BETWEEN DECENTRALIZATION AND CENTRALIZATION INERTIA**

## **Abstract**

This article discusses the strong Brazilian centralization based on the analysis of the Supreme Court jurisprudence. Opposes the speeches in favor of the decentralization of most of the members of the highest court with practice decisions that favor centralization. In order to do so, it analyzes not only the decisions of the STF, but the votes of the ministers, including the dissenting ones. It emphasizes that although the Federal Constitution establishes the federation as a form of State, establishes that each State elaborates its own Constitution, and predicts common and concurrent legislative powers, in practice, there are many characteristics of unitary State in Brazil. In most instances where the States rehearsed innovative solutions constitutional, the Supreme Court reappointed to the federal model, honoring the principle of symmetry.

## **Keywords**

Federalism, STF. Centralization. Legislative powers. Decentralization. Democracy.

---

\* Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito (Unifor) e Bacharel e mestre em Economia (UFCE). Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade Coimbra.

## 1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal é um ator de extrema relevância das questões federativas. Além de julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, nos termos do art. 120, I, f da Constituição Federal, esta delinea a repartição de competências entre os entes federativos e, em sendo o STF o guardião maior da Constituição, cabe-lhe dirimir os conflitos que lhes são apresentados nas diversas espécies processuais que lhe cabe julgar.

Historicamente, Alexis de Tocqueville já chamava a atenção para a importância de uma corte que dirimisse os conflitos federativos e ressaltava o papel da Suprema Corte dos Estados Unidos da América e sua diferença em relação às cortes da Europa de então (Tocqueville, 2005 [1835], p. 169):

Nas nações da Europa, os tribunais só têm particulares como jurisdicionados; mas podemos dizer que a corte suprema dos Estados Unidos faz comparecer soberanos diante de si. Quando o oficial de justiça, adiantando-se nos degraus do tribunal, pronuncia estas poucas palavras: “O Estado de Nova York contra o de Ohio”, sentimos não estar na sala de um tribunal de justiça ordinário. E, quando pensamos que um dos litigantes representa um milhão de homens e o outro dois milhões, ficamos impressionados com a responsabilidade que pesa sobre os sete juízes cuja decisão vai alegrar ou entristecer tão grande número de seus concidadãos.

A tendência centralizadora do STF tem sido identificada por vários autores, que apontam que a Corte máxima tem privilegiado as escolhas da União em detrimento da autonomia dos Estados (Maués (2005), Bercovici (2008), Araújo (2009), Horbach (2013)):

Horbach (2013, p. 3) é muito enfático sobre a atuação do STF na centralização do país:

Atuando como Tribunal da União, o STF concentra decisões jurídicas e políticas que transcendem as relacionadas à função de árbitro do jogo federativo, tolhendo as particularidades locais e padronizando em demasia questões que deveriam ficar abertas à pluralidade típica do federalismo.

Auxilia, assim, no fortalecimento da União, na centralização do poder, enfim, na construção de um Estado unitário de fato ou de uma federação semântica, na qual a União se projeta dominadora sobre as searas de autonomia dos demais entes federados.

Ao longo desse artigo, vamos discutir essa tendência centralizadora na jurisprudência recente do STF, identificando que a despeito de existir um discurso descentralizador por parte de vários ministros, este não se traduz nas decisões da Corte Máxima, que pouco prestigiam a autonomia das unidades federadas.

## 2. IMPLICAÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO

Um modelo de federalismo que conserve muitas competências para o governo central — atribuindo baixa efetividade ao princípio da subsidiariedade — pode trazer um significativo déficit democrático. Mesmo que todas as esferas de governo participem da formação das decisões do governo federal, mediante escolha de representantes que aprovam leis e adotam políticas públicas federais. É que as maiorias que se formam no âmbito federal podem simplesmente sufocar as preferências das minorias. Quando decisões fundamentais são feitas em esferas mais distantes do cidadão, preferências de maiorias locais podem ser ignoradas por regras de maioria adotadas no âmbito nacional. Um exemplo ajuda a esclarecer o ponto.

No direito penal, um bem jurídico pode ter alta significância em determinada localidade, a ponto de sua violação ser passível de pena de reclusão, enquanto outra localidade pode não valorizar aquele bem jurídico ou lhe atribuir um valor bem menor, considerando, por isso, que sua infração é passível apenas de multa. Com a descentralização das decisões, as preferências das duas localidades seriam respeitadas, cada uma adotando os valores que o povo dali consagrasse. Centralizar e impor uma escolha a todas as localidades sufoca as preferências de uma delas, notadamente daquela que tiver expressão numérica pequena na formação da vontade federal (Lima, 2007).

Note-se, portanto, que um federalismo muito centralizador anula boa parte das vantagens que historicamente lhes foram atribuídas. Esse é um ponto particularmente relevante. Não basta uma regra que garanta a participação de representantes de cada Estado na formação da maioria federal. É que frequentemente se pode estar diante de ditaduras da maioria. Como, por exemplo, no caso de, no Senado, a totalidade da representação de um Estado votar contra uma matéria, refletindo as preferências de seus representados, mas os representantes dos demais Estados pensarem de forma distinta e aprovarem uma lei válida para toda a federação.

Assim, a participação de cada Estado no Senado, que aprova todas as leis e é constituído por representantes dos Estados, com idêntico número de membros, não consegue atenuar a centralização legislativa. Por várias razões: as mesmas regras de maioria são ali vigentes, não havendo mecanismos de veto por determinado Estado e a tendência de que Senadores sigam mais a orientação partidária nacional do que os interesses específicos de seu Estado (Branco, 2007).

Uma recente mudança legislativa no Brasil ilustra o caso. Dirigir automóveis após ingerir um volume muito baixo de álcool sujeita o motorista a sanções administrativas (multa elevada e suspensão da carteira de motorista) e penais (detenção). Não é necessário que aconteça nenhum acidente para que se incorra nas penalidades. É o perigo potencial que se pune. Pois bem. Direito

penal e Direito relativo a trânsito é de competência privativa da União. É o Congresso Nacional, portanto, que aprova esse tipo de norma. Mesmo que a totalidade da população de um grupo de Estados não considere relevante tal perigo, ela terá que se submeter a tais regras. É democrático? Dobner (2010, pág. 142), ao tratar da “constitucionalização global”, lança argumentos que cabem ao debate do federalismo, apontando que a existência *rule of law* não basta para se obter um governo democrático<sup>1</sup>:

The rule of law as such is not necessarily democratic, and was not in the beginning of its installation in Western societies. In order to fulfill democratic needs, the rule of law has itself to be democratized. The question therefore remains whether and how the promotion of the rule of law can be turned into a precondition for democratic self-government.

Em um federalismo muito centralizado, não basta seguir o que foi estabelecido em lei, pois esta pode conter, pela simples centralização, como se argumentou, um substancial déficit democrático. Os Estados Unidos, outra grande federação, tiveram uma preocupação maior em preservar as preferências locais, ao reservar, por exemplo, as competências legislativas em direito penal e civil para os Estados. A jurisprudência da Suprema Corte em certos momentos tentou conter o ímpeto centralizador do Congresso, mas em outras ocasiões cedeu (Dorf e Morrison, 2010).<sup>2</sup>

Há que se ressaltar, todavia, que a descentralização nem sempre é positiva. Muitas vezes, a centralização implica levar valores republicanos para Estados e localidades mais atrasados. É o país moderno “puxando” o país atrasado. James Madison chamava atenção para isso:

The smaller the society, the fewer probably will be the distinct parties and interests composing it; the fewer the distinct parties and interests, the more frequently will a majority be found of the same party; and the smaller the number of individuals composing a majority, and the smaller the compass within which they are placed, the more easily will they concert and execute their plans of oppression. Extend the sphere and you take in a greater variety of parties and interests; you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of others citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength and to act in unison with each other. (grifos nossos)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Na medida em que os Estados-nação aprofundam a integração, e criam regras e instituições supranacionais, os riscos de aprofundar o déficit democrático vão se ampliando. Um problema antigo, que os países federalistas tentam resolver, que passa a se apresentar em escala global.

<sup>2</sup> É claro que a origem do federalismo influencia fortemente a sua conformação. No caso dos Estados Unidos, as colônias se uniram, ao contrário do Brasil em que um Estado unitário se tornou federalista com a proclamação da república, em 1889.

<sup>3</sup> Citado por Dorf e Morrison (2010), p. 76.

Nessa linha, muitos Estados americanos defendiam a prerrogativa de manter a escravidão, antes da Guerra Civil e, já no séc. XX, o direito de manter a segregação racial. A política federal era “*consistently more progressive on race than that of the state governments that most vociferously insisted on their constitutional prerogatives.*” (Dorf e Morrison, 2010 pág. 76).

Também na mesma questão, é digna de nota a perplexidade de Ítalo Calvino, escritor italiano, sobre o aspecto negativo da autonomia dos Estados nessa matéria. Em viagem aos Estados Unidos no início dos anos 60, ele observou:

O mais difícil de entender para um europeu é como essas coisas podem acontecer numa nação que em três quartos não é segregacionista e como elas acontecem sem nenhuma participação do restante da nação. Mas a autonomia dos estados funciona de modo que aqui estamos mais fora do alcance da autoridade de Washington ou da opinião pública de Nova York do que se estivéssemos, sei lá, no Oriente Médio. (Calvino, [2006 (1994)], posição 1668, grifos nossos)

No Brasil, há inúmeros exemplos em que o governo federal propôs políticas mais progressistas do que muitos Estados e municípios gostariam de seguir. É o caso da radicalização do concurso público para ingresso no serviço público, vedando-se concursos internos, ascensões e outras formas de restringir a ampla competição para ingresso no serviço público, é também o exemplo das licitações e contratos, que seguem as regras gerais estabelecidas em norma federal, entre vários outros exemplos (Maués, 2005).

### 3. O STF E A AUTONOMIA DOS ESTADOS

Embora cada Estado tenha a sua própria Constituição (art. 25 da CF) e os Municípios elaborem cada um a sua lei orgânica, de fato a autonomia constitucional no Brasil é pequena, porque a Constituição federal abriu poucos espaços para as Constituições estaduais decidirem. Ao menos tem sido essa a prática no Brasil, em que as Constituições estaduais são praticamente idênticas e em que o **princípio da simetria** tem sido largamente utilizado pelo STF para barrar iniciativas estaduais que divirjam do modelo federal.<sup>4</sup>

Em diversas ocasiões em que Estados trilharam soluções constitucionais em que não havia delineamento expreso para eles na Constituição Federal, o STF decidiu que o modelo federal deveria ser seguido, exatamente invocando-se o princípio da simetria. Leony (2012) exemplifica com os casos de Estados que seguiram modelos diferentes da União em viagens do Chefe do Poder Executivo, criação de despesas por emenda parlamentar e regras para criação de comissões parlamentares de inquérito. Horta (1981, p. 21) fazia exatamente

---

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Araújo (2009), Maués (2012) e Leony (2012).

essa crítica sob o manto da Constituição de 1967/69, apontando que a Constituição Federal se transmutara para uma Constituição única, uma vez que o uso exacerbado do princípio da simetria tolhia por completo as iniciativas estaduais submetidas à uniformização de suas respectivas Constituições estaduais: “A Constituição Estadual tornou-se o produto da passiva transplantação de normas simétricas que jorram da Constituição Federal e deságuam no ordenamento pré-confeccionado da Constituição Estadual.”

Há limites expressos para as constituições dos Estados, mas há também limitações implícitas, que são afirmadas pela jurisprudência. O STF tem sido frequentemente criticado por deixar poucos espaços para iniciativas estaduais que divirjam da Constituição federal, mesmo nos casos em que a CF não estabelece expressamente que a regra federal deve ser seguida pelos Estados. Maués (2012, p. 64) sintetiza esse tipo de crítica:

No conjunto de ADIns acima expostas, o STF considera que qualquer iniciativa do constituinte estadual que venha a restringir as prerrogativas dos demais poderes significa uma ingerência indevida do legislativo sobre o executivo e o judiciário. No entanto, ainda que o poder constituinte estadual deva observar o núcleo essencial da divisão dos poderes estabelecida pela Constituição Federal, **o direito de auto-organização dos Estados deve incluir a prerrogativa de dispor sobre seus poderes constituídos, sem o que a própria noção de poder constituinte perde sentido.** Assim, ao interpretar extensivamente os limites impostos pela Constituição Federal nessa matéria, o STF acaba por restringir a possibilidade de o constituinte estadual estabelecer novos mecanismos de freios e contrapesos, cuja criação se justifica especialmente em face do poder executivo, tendo em vista seu predomínio na história política brasileira. (grifos meus)

De se enfatizar ainda que a crescente participação do Poder Judiciário em decisões que classicamente caberiam ao Poder Legislativo tem impactos substanciais no federalismo e na democracia. Quando as decisões sobre direito civil, por exemplo, se deslocam do Congresso Nacional para o Poder Judiciário, o déficit democrático, que inevitavelmente existe no âmbito do Poder Legislativo quanto às preferências locais — como se mencionou anteriormente —, se aprofunda dramaticamente.<sup>5</sup>

Como é cediço, a tarefa de interpretar envolve, frequentemente, a criação de normas, no sentido de surgimento de direitos e obrigações não expressamente previstos (Barroso, 2009). E, como se sabe, o Supremo Tribunal Federal é composto por onze ministros, não necessariamente escolhidos com observância das diferenças entre as diferentes regiões e localidades brasileiras. O Presidente escolhe dentro de certos critérios definidos na Constituição (muito

---

<sup>5</sup> O debate sobre a judicialização da política é extenso e presente em boa parte do mundo. Ver, por exemplo, Hirschl (2008).

vagos e abertos) e o Senado aprova (há, na história brasileira, raríssimos casos de rejeição pelo Senado de nome indicado, Mello, 2012).

Observe-se o caso da união estável entre homossexuais. Quando o STF tomou para si uma decisão que caberia originariamente ao Congresso Nacional, as preferências locais foram completamente ignoradas. Mesmo com todas as críticas cabíveis ao Congresso Nacional, bem ou mal, os representantes do povo de cada Estado estão presentes, têm voto e participam tão ativamente do debate quanto se dediquem a ele. Além disso, as discussões passam por duas Casas e estão sujeitas, no caso de leis, a vetos do presidente da República. As decisões, por óbvio, são demoradas e precisam ser muito negociadas porque muitos grupos têm poder de obstruir votações e até de “vetar” a aprovação de matérias controversas, principalmente das matérias que exigem maiorias mais amplas. O processo de decisão no parlamento é, portanto, naturalmente complexo e demorado.

No STF, o debate é muito menor, já que o processo é muito mais simples. Um relator apresenta seu voto, na maior parte das vezes não sujeito a maiores discussões prévias (as audiências públicas ocorrem raras vezes) e é seguido ou não pelos demais ministros, que podem pedir vista dos autos e apresentar votos mais elaborados, concordando ou discordando do relator. Mas a participação de diversos segmentos da sociedade, da observância dos diferentes costumes e das distintas culturas de cada lugar fica muito em segundo plano. O que acaba por prevalecer é a visão de determinado grupo de pessoas (muito preparado, com larga formação jurídica e muita experiência) não necessariamente vinculado às visões, preferências e desejos da maior parcela da população. Nessa discussão, pode-se chegar a conclusões de que a Constituição já previra implicitamente certos direitos e que eles devem ser implementados independentemente de previsão legal expressa.

Não se está a discutir se a decisão é certa ou errada ou mesmo se o STF tem ou não competência para tanto — esse é um outro debate, extremamente interessante e que vai contrapor diferentes correntes de interpretação constitucional<sup>6</sup>. O ponto aqui é que quanto mais se deslocam decisões que tradicionalmente caberiam ao Poder Legislativo para o âmbito do Poder Judiciário, menor é o grupo com possibilidades de efetivamente participar do debate.<sup>7</sup>

Mesmo quando a corte constitucional se restringe a ser o que a literatura tem chamado de “poder neutral” (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2010), isto é, o poder que não pertence a nenhuma esfera de governo — nem ao governo central nem aos governos subnacionais — e que decide conflitos entre as esferas, tanto entre as esferas subnacionais entre si, quanto entre essas e o governo

---

<sup>6</sup> Ver Tribe e Dorf, 1991, ou Posner, 2009, por exemplo, sobre as formas e limites da interpretação.

<sup>7</sup> É claro que o STF muitas vezes pode fazer escolhas melhores do que o Congresso Nacional faria. Não é o ponto aqui fazer juízos de valor sobre as decisões adotadas.

nacional, a conformação institucional do STF parece apontar para um viés de centralização. Há que se chamar atenção para o fato de os membros do STF serem todos indicados pelo Presidente da República, chefe do Poder Executivo federal, de que o orçamento do Supremo Tribunal Federal é todo federal, de que os seus servidores são regidos por regras de servidores federais, enfim, o regramento da Corte Constitucional brasileira é federal. A única participação dos estados-membros no STF é a aprovação de seus membros (CF, art. 52, III, a) e o julgamento em caso de crimes de responsabilidade de Ministros do STF (CF, art. 52, II), pelo Senado Federal, já que este, embora pertença à estrutura da União, é composto por representantes dos Estados.<sup>8</sup>

É claro que a avaliação sobre a qualidade das decisões do STF é subjetiva, depende de cada analista: uns concluem que determinadas decisões refletem o reconhecimento pelo STF de uma visão mais avançada por parte da União, mais em conformidade com os princípios republicanos, no termos de James Madison, outros de que refletem apenas preferências políticas de grupos majoritários, sufocando o princípio da autonomia federativa (Maués, 2005). Por exemplo, pode-se considerar afirmação do princípio republicano quando o STF julgou inconstitucionais leis de Estados que previam concursos públicos internos para ascensão de servidores públicos (ADI 498), que permitiam a transferência de servidores de um órgão para outro e para outros cargos (ADI 1329). Por outro lado, pode-se avaliar como excesso de centralização quando o STF obrigou os Estados a seguirem a composição dos Tribunais de Contas não expressamente prevista na Constituição (ADI 419) e a acompanharem as competências do Tribunal de Contas da União (no respectivo Estado), não podendo expandi-las nem restringi-las (ADI 461).

O fato é que o STF já não tem timidez de afirmar que faz escolhas políticas. A ementa do RE 586.224, por exemplo, é cristalina: “2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, **deve estar atento também aos seus anseios**, no sentido de ter em mente **o objetivo de saciar as necessidades**, visto que também é um serviço público.”

É de se ressaltar, contudo, que a interferência do Poder Judiciário e, particularmente, da Corte Suprema em questões políticas não é um fenômeno apenas contemporâneo. Ao contrário, o próprio Tocqueville fez diversas referências elogiosas ao poder e independência dos juízes dos Estados Unidos da América (Tocqueville, 2005 [1835], p. 169):

Nas mãos dos sete juízes federais repousam incessantemente a paz, a prosperidade, a própria existência da União. Sem eles, a

---

<sup>8</sup> Mesmo aqui, há que se chamar atenção para a tendência de os senadores se comportarem como membros de partidos políticos, muito mais do que como representantes de Estados. Assim, numa disputa federativa, em que o interesse da União se contraponha ao dos Estados, os senadores tendem a acompanhar a orientação de seu partido, que pode ser em favor da União, muito mais do que a defesa da autonomia dos Estados (Branco, 2007).

constituição é obra morta; é a eles que recorre o poder executivo para resistir às intromissões do corpo legislativo; a legislatura, para se defender das empreitadas do poder executivo; a União, para se fazer obedecer pelos Estados; os Estados, para repelir as pretensões exageradas da União; o interesse público contra o interesse privado; o espírito de conservação contra a instabilidade democrática. Seu poder é imenso, mas é um poder de opinião. Eles são onipotentes enquanto o povo aceitar obedecer à lei; nada podem quando ele a despreza. Ora, a força de opinião é a mais difícil de empregar, porque é impossível dizer exatamente onde estão seus limites. Costuma ser tão perigoso ficar aquém deles quanto ultrapassá-los.

E prossegue Tocqueville analisando as características pessoais dos membros da Suprema Corte, que não deveriam apenas dispor de domínio jurídico, mas contar com qualidades e atributos muito amplos (Tocqueville, 2005 [1835], p. 170):

Os juízes federais não devem pois ser apenas bons cidadãos, homens instruídos e probos, qualidades necessárias a todos os magistrados; **é necessário além disso ter neles homens de Estado.** É necessário que saibam discernir o espírito de seu tempo, afrontar os obstáculos que é possível vencer e desviar-se da corrente quando o turbilhão ameaça arrastar junto com eles mesmos a soberania da União e a obediência devida às suas leis. (grifos nossos)

Aliás, o mencionado recurso extraordinário é um emblemático caso de decisão do STF em matéria federativa. Discutia-se se o município seria competente para legislar sobre matéria ambiental e se esta competência poderia se sobrepor à lei estadual que dispusesse sobre determinado caso de modo diverso. É que o Tribunal de Justiça de São Paulo considerara improcedente ADI contra lei municipal que contrariava disposição de lei estadual. O Tribunal de Justiça entendia que o município adotara posição avançada e compatível com a CF ao proibir a queima de palha de cana-de-açúcar. O acórdão do TJ é também emblemático sobre considerações não jurídicas para sua decisão:

Os usineiros lúcidos e conscientes não desconhecem de que o método rudimentar, primitivo e nefasto da queima da palha de cana-de-açúcar é fator dissuasivo da aceitação do etanol no Primeiro mundo. As barreiras ambientais poderão conseguir aquilo que a educação ecológica e uma Constituição pioneira no trato do meio ambiente ainda não obteve em termos de efetiva tutela à natureza na pátria brasileira. (citado pelo RE 586.224).

O Estado recorreu ao STF alegando que o município não dispunha de competência para legislar sobre matéria ambiental, que estaria restrita à União e aos Estados e que, no máximo, o município teria competência suplementar à

legislação federal e estadual, não podendo contrariá-las. O Estado argumentou ainda que a legislação municipal atrapalhou a implementação de políticas públicas prevista em lei estadual, que teria estabelecido um cronograma para que se abolisse a queima da palha e não a proibição pura e simples como fizera a lei municipal atacada. Por fim, o Estado de São Paulo argumentou que a medida adotada pelo município afetaria a economia do Estado como um todo e não apenas os interesses municipais: desemprego no setor canavieiro, diminuição da arrecadação tributária, além de ampliar os custos dos produtores que teriam que adquirir máquinas colhedoras, tratores e transbordos, além de substituir as carrocerias de caminhões e alterar a forma de plantação da cana. Em consequência, toda a cadeia produtiva da cana seria afetada.

Interessante que, antes de decidir a matéria, o STF realizou audiência pública, em que participaram diversos especialistas de áreas não jurídicas. Note-se como a Corte Constitucional encampa com desenvoltura seu papel de órgão político, que interfere em políticas públicas, não se atendo exclusivamente a discussões de ordem técnico-jurídicas. O próprio Relator, Ministro Luiz Fux, explicita (p. 8 do Acórdão): “Foi realizada audiência pública, **haja vista o caso extrapolar limites jurídicos, envolvendo também questões ambientais, políticas, econômicas e sociais.**”

O STF julgou inconstitucional a lei municipal sob o argumento de que esta esvaziaria o comando normativo do Estado, a quem, nos termos da Constituição Federal, compete, em concorrência com a União, legislar sobre matéria ambiental. O STF decidiu também que o município pode legislar sobre matéria ambiental, mas limitando-se ao interesse local e sem conflito com a legislação estadual e federal.

Assim, embora o STF tenha reconhecido expressamente a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental, alterando seu entendimento anterior que vedava tal possibilidade, consignou uma abrangência bastante limitada, reafirmando o protagonismo estadual e federal para tratar da matéria.

O paradoxal é que o STF julgou a partir de uma questão jurídica básica, a competência para legislar sobre determinada matéria, se de Estado ou de município. De fato, todas as considerações meta jurídicas, como o desemprego que seria gerado, aumento de produtividade, importância das questões ambientais, entre outras, prestaram-se apenas para reforçar o deslinde do caso, que foi resolvido essencialmente por uma regra jurídica. Pela decisão, as audiências públicas, com inúmeros especialistas, de diversas áreas e instituições revelaram-se não essenciais para o que foi decidido. Embora diversos ministros tenham exaltado a importância das audiências para que o STF obtivesse uma visão mais ampla da questão, o teor da decisão não revela a essencialidade do procedimento. Aliás, as palavras do próprio Ministro Relator são reveladoras

(p. 23): “É, pois, cristalino que o tratamento dispensado pela legislação municipal vai de encontro ao sistema estruturado de maneira harmônica entre as esferas estadual e federal. “

A tendência à centralização por parte do STF se manifesta de forma contundente em diversos casos. Na ADI 2872, o STF entendeu inconstitucional norma da Constituição do Estado do Piauí apenas porque ela impunha lei complementar para dispor sobre servidores públicos e lei orgânica da administração pública, o que contrariaria a Constituição Federal e seu **princípio da simetria**, uma vez que na União seria necessária apenas lei ordinária para regular tais matérias. No entendimento do STF, os Estados-membros, em matéria de processo legislativo, têm obrigação de seguir as mesmas regras aplicáveis para a União, apesar de a Constituição Federal, ao contrário da Constituição de 1967/69, que expressamente assim dispunha, não especificar que os ritos legislativos federais devam ser aplicáveis aos Estados. A jurisprudência do STF foi construída a partir do entendimento de que a violação ao modelo federal confrontaria a separação de poderes, pois ao exigir lei de quórum mais alto para aprovação a norma estadual atingiria o Chefe do Poder Executivo estadual.

Nesse processo, houve dois votos vencidos muito substanciais. O primeiro foi o do Ministro Menezes Direito que analisou o federalismo brasileiro historicamente, a partir de Rui Barbosa, que preconizava a importância de assegurar a diversidade, inclusive normativa, em um país de grandes dimensões e de diferenças substanciais. Menezes Direito escreveu (p. 12):

O que ocorreu com a federação brasileira foi uma degenerescência progressiva da distribuição das competências internas, com tendência centralizadora a partir dos anos 30, alargando-se as competências da União e reduzindo-se a dos Estados-membros. **Essa redução tanto teve origem na disciplina positiva constitucional quanto na interpretação da organização federativa expandindo o suporte técnico da norma para aquela da leitura ampliada.** (grifos meus)

O ministro apontou ainda a distorção que o prestígio ao princípio da simetria e consequente menoscabo ao princípio da autonomia das unidades federadas representava, enfatizando os campos da educação e da saúde públicas, áreas que envolveriam muitas especificidades locais. Nessa linha, o ministro não enxergou inconstitucionalidade na exigência da Constituição do Estado do Piauí para que lei complementar regulasse determinadas matérias, observando que os preceitos nessa direção da Constituição Federal se aplicavam apenas às leis federais. Dessa forma, entendeu que fazia parte do escopo de regulação estadual a opção por lei complementar para o trato de certas matérias.

O outro voto vencido, da Ministra Carmen Lúcia, enfatizou que a autonomia dos Estados deve ser preservada, apontando que o processo legislativo é regra, não é princípio. Uma vez que a Constituição Federal não estabelecera uma regra para os Estados, não caberia ao STF impor-lhes que se aplicasse a regra que foi estabelecida apenas para a União. Afinal, o art. 25 da Constituição Federal só obriga os Estados a seguirem os princípios positivados na Constituição. As regras que lhes são cogentes são aquelas que a Constituição Federal expressamente lhes dirigiu, como o número de deputados estaduais, por exemplo, entre várias outras.

Na mesma linha, na ADI 3167-8, o STF entendeu que regra expressa na Constituição Federal sobre a iniciativa privativa do Presidente da República sobre leis que disponham sobre servidores públicos era de extensão obrigatória para os Estados, exigindo-se, nestes casos, a iniciativa do respectivo governador. Novamente, a Corte Máxima tratou uma regra como princípio, inibindo soluções peculiares no âmbito de cada unidade da federação.

Naquele caso, uma lei de iniciativa parlamentar fixava regras para o adicional de tempo de serviço de servidores públicos. O STF não titubeou, nas palavras do Ministro Relator Eros Grau: “As **regras básicas** do processo legislativo federal são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros” (grifos meus). Ora, mas a Constituição Federal exige a observância pelos Estados dos princípios, não de regras. O STF assim decidiu e assinalou inúmeros precedentes em que a decisão sobre regra de iniciativa pelo Governador teria sido violada (ADI 2.420, ADI 1440, ADI 2.856).

O STF, em alguns julgamentos, tem reconhecido sua tendência em favor da centralização, apontando a necessidade de rever tal viés. Veja-se o caso da ADI 4060/SC, em que o Acórdão, de fevereiro de 2015, assevera:

*A prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, **revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais**, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988 (grifos meus).

No caso, uma confederação de estabelecimentos de ensino questionava norma estadual catarinense que fixava o número máximo de alunos em sala de aula, sob o argumento de que tal regramento seria competência privativa da União para legislar sobre normas gerais, nos termos do art. 24, IX, § 3º da Constituição Federal. Tal norma estadual contrariaria lei federal (Lei nº 9.394/96), que teria supostamente caminhado em sentido diverso.

No seu voto, o relator, Ministro Luiz Fux, faz algumas considerações teóricas sobre o federalismo e apresenta uma visão bastante crítica sobre o modelo brasileiro, apontando que muitas vezes ele beira o “federalismo meramente nominal.” Vale a pena citar as palavras do próprio ministro (p. 2):

Vislumbro **dois fatores essenciais** para esse quadro. O primeiro é de índole jurídico-positiva: a engenharia constitucional brasileira, ao promover a partilha de competências entre os entes da federação (CRFB, arts. 21 a 24), concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. O segundo fator é de natureza jurisprudencial. **Não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente aquele inspirado no “princípio da simetria” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.** (grifos meus)

A questão situava-se, portanto, em decidir se o Estado de Santa Catarina invadira competência da União para legislar sobre normas gerais, uma vez que no campo das chamadas competência concorrentes, a União e os Estados legislam sobre a matéria, mas a competência para dispor sobre normas gerais é privativa daquela.

Na linha de contrariar a tendência em favor da centralização, o Relator destaca a necessidade de o STF preservar a competência normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema, prestigiando as autonomias dos Estados e Municípios, que deveriam gozar do “benefício da dúvida”, isto é, a autoridade normativa dos entes das federação deveria ser assegurada, exceto nos casos em que existisse uma necessidade evidente, incontroversa de uniformidade nacional na disciplina da temática.

Igualmente relevantes foram as considerações do Ministro Gilmar Mendes, que lembrou lição de Konrad Hesse, referindo-se ao modelo alemão, sobre o impedimento de que a União legisle sobre normas gerais de modo exaustivo, de forma a não deixar espaço substancial para os Estados legislarem. Comparou com o modelo da Constituição brasileira de 1967/69, em que, em vez de competência concorrente, estabelecia-se apenas uma competência supletiva para os Estados. Nesse modelo, a União poderia exaurir a competência de legislar, ficando os Estados apenas com os vácuos. Bem distinto do modelo da Constituição de 1988 em que a União só pode legislar, em matérias de competência concorrente, sobre normas gerais, autocontendo-se para não exaurir o trato legislativo da matéria.

O voto da Ministra Carmen Lúcia foi igualmente contundente ao citar Rui Barbosa, que criticava o excesso de poder dos Estados no início do século XX (“Ontem, de Federação não tínhamos nada. Hoje, não há Federação que

nos baste. “). Disse a Ministra que “Hoje, **parece que não há unitarismo que nos baste.**”

Por unanimidade, o STF julgou improcedente a ação, sinalizando uma mudança de postura em direção a um maior prestígio para o princípio da autonomia das unidades federadas. Embora o caso concreto fosse relativamente simples e auto evidente, os discursos dos ministros contrários à centralização foram relevantes.

**Os discursos, contudo, não vinculam e argumentos e práticas centralizadoras parecem ter uma força inercial muito grande na jurisprudência da Corte Maior.** Veja-se o caso da ADI 3477/RN, decidida já em 2015, em que se discutia se o Estado poderia isentar servidores aposentados portadores de patologias incapacitantes do pagamento de contribuições. O STF decidiu que o Estado não dispunha de tal autonomia, estando obrigado a cobrar de todos os inativos, porque a Constituição Federal assim estabelecera. Mais relevante que a decisão em si foram os argumentos extremamente centralizadores que afloraram. Veja-se o voto do Redator do Acórdão, Ministro Luiz Fux (p. 32):

A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, **impõe a observância obrigatória de vários princípios**, entre os quais estão aqueles concernentes aos servidores públicos.

Dalmo de Abreu Dalari aponta que o federalismo é uma aliança ou união de Estados onde os que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma **autonomia política limitada**.

As ponderações de Raul Machado Horta calham à fiveleta, ao adunar que o **federalismo simétrico seria constante**, regular e decorreria da existência de um ordenamento jurídico central e de ordenamentos jurídicos parciais, o que dispensaria a reforma da Carta estadual para o cumprimento das disposições obrigatórias da Constituição Federal. (grifos meus)

O mesmo ministro que criticara a centralização no caso de Santa Catarina, referido acima (ADI 4060), invoca argumentos muitos centralizadores para considerar inconstitucional norma estadual do Rio Grande Norte. É como se o STF arbitrasse as escolhas políticas do Estados, quando estas estão em conformidade com as escolhas da maior parte da Corte, a defesa da descentralização e da conseqüente diversidade, próprias do federalismo, devem ser prestigiadas (embora na prática, na maior parte dos casos, como este artigo procurou evidenciar, essa defesa esteja mais no nível do discurso do que das decisões). Quando não é o caso, os velhos argumentos centralizadores (simetria, autonomia política limitada dos Estados, entre outros) voltam com força.

#### 4. NOTAS CONCLUSIVAS

A tendência centralizadora no Brasil é histórica. Talvez com exceção da 1ª República, com a famosa República dos Governadores, a experiência constitucional brasileira tem sido pródiga em privilegiar a centralização (Bonavides, 1985). O fenômeno se manifesta pela expressa concentração de competências legislativas na União, mas também pela atuação do STF, que em diversas ocasiões tem sufocado escolhas legislativas estaduais, supostamente em desacordo com a Constituição Federal.

Mais recentemente, os ministros do STF têm apontado a necessidade de reavivar os princípios do federalismo, privilegiando a autonomia das unidades federativas. Contudo, a força da inércia da jurisprudência é muito forte. Passar do discurso descentralizador à prática exige um esforço e vigilância permanente de romper com um passado de concentração na União e menoscabo às opções dos Estados.

#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **Jurisdição Constitucional e Federação**. O Princípio da simetria na jurisprudência do STF. Elsevier, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Direito do Estado**. Salvador, ano 4, n. 3, jan./mar. 2009.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p 01-18, abr./maio 2008.

BOBBIO, Norberto, Matteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição — Os Caminhos da Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BRANCO, Marcello S. **“A Democracia Federativa Brasileira e o Papel do Senado no Ajuste Fiscal dos anos 90**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), 2007.

CALVINO, Italo. **“Eremita em Paris. Páginas autobiográficas”**. Companhia das Letras, 2006.

DOBNER, Petra. **“More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism”**. Em P. Dobner e M. Loughlin (orgs). **“The Twilight of Constitutionalism?”**. Oxford University Press. New York, 2010.

DORF, Michael e MORRISON, T. W. **Constitutional Law**. Oxford University Press, 2010.

- HIRSCHL, Ran. The judicialization of politics. In: Whittington, Kelemen e Caldeira (eds.), **The Oxford Handbook of Law and Politics**. 2008.
- HORBACH, Carlos B. A postura do STF em questões de conflito federativo. Observatório Constitucional. **Revista Consultor Jurídico**. 2013.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Nº 72. Senado. Brasília, 1981
- \_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 5. ed., atualizada com notas de rodapé pela Professora Juliana Campos Horta. Del Rey Editora, 2010.
- LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. **A 1ª Constituição Republicana de 1891 e a Reforma Constitucional de 1926**. Cadernos Ceru. Vol. 2. Universidade de São Paulo, 1987.
- LEONCY, Leo Ferreira. Uma proposta de reeleitura do princípio da simetria. **Revista Consultor Jurídico**. 2012.
- LIMA, Edilberto C. P. “Democracia e Federalismo: Uma Intrincada Relação”. **Revista de Informação Legislativa**. v. 44, n. 177. Senado Federal. Brasília, 2007.
- MAUÉS, Antônio G. M. O Federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In: ROCHA, F. L. Ximenes; MORAES, F. (org.). **Direito Constitucional Contemporâneo**. Del Rey, 2005.
- MELLO, Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)**. Brasília. Supremo Tribunal Federal, 2012.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia**. Max Limonad, 1998.
- POSNER, Richard A. **Para Além do Direito**. WMF Martins Fontes, 2009.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América - Livro 1 - Leis e Costumes**. Martins Fontes. São Paulo, 2005.
- TRIBE, Laurence e DORF, Michael. **On Reading the Constitution**. Harvard University Press, 1991.

\* Recebido em 28 jun. 2016.